

**OVER HIJGERIGHEID EN LANGE ADEM
EEN VERKENNING VAN DE RELATIE TUSSEN TOEZICHT
EN MEDIA**

Prof.dr. M.J.W. van Twist, Prof.dr. E.H. Klijn, Dr. M. van der Steen

WEBPUBLICATIE NR. 67

Den Haag, januari 2013

De auteurs danken Arno van Wijk (NSOB), Jorren Scherpenisse (NSOB) en dr. Stephen Jeffares (University of Birmingham) voor hun bijdrage aan de uitvoering van het empirisch onderzoek.

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	3
1 Media en Toezicht: de kracht van media-aandacht.....	5
1.1 Overvloed aan informatie, tekort aan betekenis.....	5
1.2 Beleving en ervaring; beelden met en zonder referentie.....	5
1.3 Relatieve onzichtbaarheid van toezicht	6
1.4 Kwetsbaarheid van toezicht dat zichtbaar wordt	6
1.5 Paradoxe verhoudingen.....	8
1.6 Zichtbaarheid van toezicht in de media: brengt risico's, maar ook kansen.....	9
1.7 Een goeddeels onbegrepen proces	10
1.8 Opbouw van het essay	10
2 Perspectieven op de verhouding tussen toezicht en media.....	13
2.1 <i>Public relations</i> -perspectief: het overbrengen van een boodschap	14
2.2 <i>Issue attention</i> -perspectief: invloed van media-aandacht op de politieke agenda.....	19
2.3 Mediatiseringsperspectief: de krachten van de medialogica	22
2.4 Divergerende perspectieven, integrale beelden.....	26
3 Media en toezicht in praktijk: percepties van individuele toezichthouders	29
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Methodologie	29
3.3 Opbrengsten Q-sort	31
4 Nieuwe media en nieuwe netwerken.....	39
4.1 Verschillen tussen klassieke media en sociale media.....	39
4.2 Consequenties van de ontwikkeling van nieuwe media voor het toezicht.....	43
4.3 Conclusie: van de ontwikkeling van nieuwe media voor het toezicht.....	45
5 Toezicht en media: handelingsopties voor gemediatiseerd toezicht	46
5.1 Gemediatiseerd toezicht: van toezicht in naar toezicht via de media.....	46
5.2 Fatalisme voorbij: de noodzaak van een actief optreden	48
5.3 Conclusie: manoeuvreren langs de botsende logica's van media en toezicht.....	55
Literatuurlijst	60
Bijlage 1: Methoden van onderzoek.....	65
Bijlage 2: Deelnemerslijst expertmeeting Toezicht en Media	73
Noten	74

1 MEDIA EN TOEZICHT: DE KRACHT VAN MEDIA-AANDACHT

1.1 Overvloed aan informatie, tekort aan betekenis

Burgers krijgen elke dag een omvangrijke stroom informatie te verwerken, door de mensen die ze spreken, bij de activiteiten die ze ondernemen, of door de indrukken die ze opdoen. Een deel van de informatie krijgen ze via de media; niet direct van anderen, maar via mediale platforms of kanalen. Mensen lezen kranten, zien nieuwsprogramma's, lezen tijdschriften, bekijken nieuwssites, krijgen gratis kranten in het openbaar vervoer, ontvangen berichten uit hun sociale netwerk, et cetera. Soms vertellen mensen hun in kranten of televisie-uitzendingen over gebeurtenissen of laten ze hen zien wat hen zelf opgevallen is; of ze nemen via smartphones, computers, tablets of andere dragers van digitale nieuwsberichten kennis van wat elders gebeurt. Informatie alom. De *informatiesamenleving* is een accurate duiding voor onze tijd; niet zozeer omdat we informatie meer dan ooit gebruiken of benutten, maar omdat informatie meer dan ooit letterlijk overal is en in een ongekende veelheid.

Informatie zorgt voor nieuw *weten*, maar draagt ook sterk bij aan veranderende *oordelen* van mensen. Over wat ergens gebeurt, wat daarvoor de argumenten zijn, waarom het gaat zoals het gaat, of het goed gaat of niet, en wat daar van te vinden is. Via informatie uit mediaberichten 'leren' mensen wat er speelt op een bepaald terrein of wat ergens in de wereld gebeurt, maar mede op basis daarvan ontwikkelen ze ook noties van hoe ze dat waarderen. Ze weten wat er speelt, maar informatie maakt ook dat mensen zelf bepalen wat ze daar van *vinden*.

1.2 Beleving en ervaring; beelden met en zonder referentie

Voor onderwerpen waarover mensen veel eigen of nabije waarnemingen hebben, geldt dat hun kennis en waardering sterk wordt beïnvloed door wat ze zelf zien en horen. Mensen hebben een beeld van wat de kwaliteit van hun directe woonomgeving is, bijvoorbeeld hun straat. Dat beeld vormen ze op basis van wat ze zelf zien, wat burens ervan zeggen, en zaken die ze er zelf hebben meegemaakt. Wat ze er meemaken, zien en horen maakt of ze de buurt veilig vinden. Hoe ze het plantsoen er bij zien staan en wat ze de gemeentelijke groendienst zien doen, bepaalt hoe ze het groenbeheer beoordelen. Mediaberichtgeving beïnvloedt mede dat beeld, maar is uiteindelijk secundair: bewoners vinden het bijvoorbeeld vervelend als ze steeds lezen dat hun straat onveilig is, maar contrasteren die beelden wel met hun eigen waarneming. Net zoals eigen waarneming zich soms spanningsvol verhoudt tot de officiële statistiek over veiligheid en leefbaarheid. Mensen zien cijfers die vooruitgaan, maar constateren zelf dat het minder gaat. Of andersom: ze zien een kritisch rapport over de

leefbaarheid, maar hebben daar zelf een heel ander beeld van. Voor het fenomeen toezicht zijn deze observaties niet zonder betekenis.

1.3 Relatieve onzichtbaarheid van toezicht

Veel mensen hebben zelf geen nabije ervaringen met het overheidstoezicht. Althans, niet op het niveau waarop mensen zich ervan bewust zijn. Veel van de producten, diensten en voorzieningen waar ze gebruik van maken hebben een directe en zeer nauwe relatie met toezicht. Het voedsel is gekeurd, de winkel staat onder toezicht van de arbeidsinspectie, de school wordt door de onderwijsinspectie bezocht, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, voorheen Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)) controleert de vrachtwagens op de weg en alle gebouwen waarin mensen verkeren zijn en worden gecontroleerd op zaken als veiligheid en deugdelijke bouw. In zekere zin is dat een eerste *paradox* van toezicht in relatie tot de media: door toezicht te houden – vaak goed doordacht en relatief intensief – verdwijnen de gevaren, risico's en onzekerheden uit het dagelijks leven en wordt het toezicht zelf steeds minder zichtbaar. Ook omdat het toezicht steeds meer op systeemniveau plaatsvindt en zich richt op andere objecten dan burgers zelf, zijn de activiteiten van het toezicht uit het directe gezichtsveld verdwenen. *We zijn veilig*, maar *zien* de veiligheid en de inspanningen daarvoor niet. Er wordt toezicht gehouden op de kwaliteit en deugdelijkheid van wat we eten, doen, afnemen, ondergaan en ervaren, maar dat weten we niet. Of beter gezegd, we weten het wel, maar hebben het als vanzelfsprekendheid geïnternaliseerd; en wat vanzelfsprekend is, vieren we niet als opbrengst, laat staan als bijzonderheid.

De normaliteit van veiligheid en deugdelijkheid, en de onzichtbaarheid van het toezicht als activiteit, maken dat de directe waarneming ervan bij burgers nagenoeg ontbreekt. Echter, daarmee is niet gezegd dat er over het toezicht via media geen berichten op burgers afkomen. Als de media er aanleiding voor zien, wordt er gerapporteerd en bericht over toezichthouders. Dat kan gaan over activiteiten van inspecties, over het handelen van individuele inspecteurs, maar vaak gaat het ook over iets anders: gebeurtenissen of ontwikkelingen die plaatsvinden en die in relatie staan tot toezicht. Niet zelden heeft die relatie de vorm van een tekort of een gebrek: een gebouw stort in en de media vraagt zich af of het toezicht niet gefaald heeft? Vlees is besmet en het bericht gaat over waar de inspectie was? Berichtgeving over toezicht en inspectie heeft dikwijls het karakter van een probleem. Is er genoeg toezicht? Waarom was er geen toezicht? Hoe kon dit ondanks het toezicht gebeuren?

1.4 Kwetsbaarheid van toezicht dat zichtbaar wordt

Bij afwezigheid van directe eigen waarneming, is de impact van negatief gekleurde berichtgeving over toezicht in potentie groot. Dat is een neutrale vaststelling, in die zin dat

het geldt voor *alle* berichten over het toezicht. Media kan sterk bijdragen aan de kennis over en (vooral) de beoordeling van het toezicht, maar kan daar tevens sterk afbreuk aan doen. Dat maakt dat de relatie tussen media en toezicht dubbelzinnig is. Media kunnen voor toezichthouders hefbomen zijn voor positieve – of voor het toezicht productieve – beeldvorming, maar ze kunnen ook nadelig en improductief zijn voor het werk en imago van toezichthouders (Schillemans 2010). Het toezicht kan de media benutten en er baat bij hebben, maar het kan er evenzeer last van hebben. Hoe minder het toezicht direct zichtbaar is, hoe groter dat potentiële effect van mediaberichtgeving – zowel positief als negatief.

De beïnvloedbaarheid van media is onderwerp van debat. Vast staat wel dat berichtgeving en beeldvorming lastig te sturen zijn. Rapporten van inspecties waarin de noodklok over problemen in een sector wordt geluid zijn regelmatig de oorzaak van kritische mediaberichten, ook over het toezicht zelf. Als de inspectie, of de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), kritisch is over de stand van zaken in operatiekamers in ziekenhuizen, dan leidt dat tot kritische berichten over de sector, maar ook over het toezicht op die sector: ‘Massale kritiek op ‘falende’ Inspectie voor de Gezondheidszorg’¹, ‘Organisatie IGZ moet op de schop’², ‘Zorgverleners moeten IGZ willen mijden’³. Een geruststellend bericht van de inspectie werkt dan niet altijd kalmerend: nader onderzoek of verscherpt toezicht wordt uitgelegd als een halfzachte maatregel of vertragingstactiek. En zelfs al wordt er alsnog ‘stevig ingegrepen’ dan blijft de vraag overeind waarom het nu pas gebeurt (Schillemans en Jacobs 2011). De berichten gaan dan over de administratieve last van toezicht, over de stapeling van toezichthouders en het obstructieve karakter van toezicht.

Doorgaans wordt de kritiek nog scherper als zich incidenten voordoen en/of als er onderzoeksrapporten van dergelijke incidenten uitkomen. Dan gaat het niet alleen meer over de last van toezicht of over de feiten als ‘hoe kon dit gebeuren’ en ‘wie hield hier toezicht’, maar ook ‘wie heeft hier schuld en wie moet boete doen’? De zoektocht naar de beantwoording van de schuldvraag leidt er dan toe dat toezichthouders in de schijnwerpers komen te staan (Mertens 2011). En dan niet als scheidsrechter die de schuld en de sanctie vaststelt, maar mede als onderwerp van kritisch onderzoek. De aandacht verplaatst zich van de ondernemer of verantwoordelijke voor het object waarin het misging, naar de inspecteur die het had moeten of kunnen zien – en voorkomen. Dikwijls ook bij wijze van strategische actie van andere betrokkenen: banken komen in problemen door onverantwoordelijk gedrag, maar wijten dat aan het ‘falende’ of zelfs ‘afwezige’ toezicht.⁴ Niet voor niets leiden evaluaties van crisis vaak vooral tot aanbevelingen aan het adres van beleid en toezicht. Soms overigens tamelijk strategisch, zoals bij bankdirecteuren die claimen dat ze zich pervers gedragen bij gebrek aan extern toezicht dat hen dat gedrag in woord en daad verbiedt. Zo ontstaat een

omgekeerde bewijslast, waarbij de vraag niet is waarom ondertoezichtgestelden dingen doen, wat waarom de toezichthouder daar aan deed.

Zo bezien bestaat er duidelijk een *spanningsvolle verhouding* tussen toezicht en media. Als toezichthouders de media zoeken en berichten dat ‘zeven procent van de scholen onder de maat zijn’⁵ – en dat de andere 93 procent wel een voldoende scoort – dan is dat bedoeld om het vertrouwen in de sector te versterken: de kwaliteit is goed en waar dat niet zo is, is de inspectie dichtbij en zijn maatregelen genomen. Toch kan de uitwerking precies tegenovergesteld zijn: mensen ‘zien’ scholen die gesloten worden en maken zich in het verlengde daarvan ernstig zorgen over de kwaliteit van de sector. Communicatie die is bedoeld om te laten zien dat het *goed is*, leidt tot het beeld dat het *beter moet*. De inspectie die toont dichtbij te zijn, wordt gemaand om stappen bij te zetten. De inspectie laat *control* zien, maar staat in de beeldvorming bijna altijd langs de zijlijn: ze pakken een paar scholen aan, maar de rest zien ze niet. Welke school is er nog te vertrouwen als er tien dichtgaan? En tien is geen klein aantal: hoe kunnen er tien scholen door het net glippen?

1.5 Paradoxe verhoudingen

De relatie tot de media wordt voor toezichthouders nog ingewikkelder als we de rol van de inspectie breed bezien en ook opvatten als opsporingsorganisaties voor individueel falende ondertoezichtgestelden: hun belangrijkste rol is dan om misstanden aan te pakken en te voorkomen dat er ongelukken voorvallen. De brede opvatting van de rol is dat ze het *vertrouwen in het systeem moeten borgen*: dat doen ze door de misstanden er uit te filteren en concrete ongelukken te voorkomen, maar met als doel om consumenten of andere gebruikers te verzekeren van de deugdelijkheid. De paradox van die rol is dat het aantonen van deugdelijkheid verloopt via het ontmaskeren en tonen van de misstanden.

Even paradoxaal en ongemakkelijk voor de toezichthouder is het mechanisme dat veel van het interventierepertoire is gebaseerd op het loslaten en overlaten van naleving aan de sector of het systeem zelf. Dat maakt het systeem als geheel veilig, maar zorgt er tegelijkertijd voor dat de directe waarneming van inspecteurs ter plaatse meer naar de achtergrond verdwijnt. Steeds is het dan leveren tussen individuele ondertoezichtgestelden en het systeem waarop wordt toegezien. Tussen naleving bevorderen en incidenten tijdig aanpakken, liefst voorkomen. Idealiter liggen dergelijke doelen in elkaars verlengde. In de praktijk van beeldvorming en mediaberichtgeving bijten ze elkaar. De toezichthouder komt vervolgens in beeld als zich excessen voordoen; toezicht wordt in de regel zichtbaar waar het misgaat, ook als het gaat om uitzonderingen of inherente bijvangsten van een systeem dat voor het merendeel goed werkt. Het toezicht beoogt het vertrouwen in het systeem te borgen, maar

verschijnt vooral in beeld rondom gevallen waarin het vertrouwen weggevaagd is. Media-optreden is dan vaak niet zozeer een zaak van het verder vergroten van vertrouwen, maar van het herstellen en minimaliseren van de opgelopen schade.

Het sterk acteren op de taakopvatting van de ‘opsporingsorganisatie’ kan een toezichthouder voor de bredere rol als hoeder en borger van het systeem schade toebrengen. Zo kan een toezichthoudende organisatie ervoor kiezen om zichtbaar of juist onzichtbaar op te treden in een sector waar individuele organisaties de regels optreden. Zichtbaar optreden straalt daadkracht uit en laat zien dat het systeem veilig en betrouwbaar is. Maar de kans is groot dat de media het ingrijpen van de toezichtorganisatie duiden als aanwijzing voor (alweer een volgende) misstand in de sector. Zichtbaar ingrijpen dooft het vuurtje dan niet, maar wakkert het aan. Het optreden van de toezichthouder wordt gezien als rook; en waar rook is, daar is vuur.

Zo zijn er steeds allerlei handelingsopties, met mogelijke gevolgen, en toezichthouders moeten voortdurend inschattingen maken over hoe zij zich strategisch opstellen. Waarbij vooral geldt dat aandacht voor de tweede en derde orde effecten van optreden in beeld moeten komen. Media-aandacht gaat niet zozeer om het laten registreren van een inspectiebezoek of het voor de camera brengen van de hoofdinspecteur, maar vooral om het doordenken van de *impact* en de *doorwerking* van die beelden; zien mensen rook, of zien ze preventie? Zien ze *control* of juist misstanden? Ziet het publiek een door de sector ingekapselde toezichthouder of iemand die ze vertrouwen als hoeder van hun belangen. En, misschien nog wel belangrijker, moeten ze de toezichthouder wel zien om op het systeem en op het toezicht te vertrouwen?

1.6 Zichtbaarheid van toezicht in de media: brengt risico’s, maar ook kansen

Let wel, de kern van ons betoog tot dusver over de relatie tussen toezicht en media is niet dat het *altijd* zo gaat dat de toezichthouder er slecht vanaf komt in de media, maar wel dat het regelmatig zo kan en ook zo zal gaan. De omgang met de media biedt behalve risico’s ook grote kansen voor toezichthouders, bijvoorbeeld in termen van *opbouw van autoriteit* en als *vliegwielen voor effectiviteit*. Denk bijvoorbeeld aan de handhaving van het rookverbod of van de minimumleeftijd voor alcoholverkoop. Het is onzinnig te verwachten dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) werkelijk kan toezien op de naleving, maar door gerichte berichtgeving over uitgevoerde controles, uitgedeelde boetes en inspecteurs die in ‘vliegende teams’ letterlijk overal op kunnen duiken, neemt de *gepercipieerde pakkans* toe. Daarmee is de werkelijke pakkans niet vergroot, maar groeit de spontane naleving wel– en daarmee neemt tevens de noodzaak tot directe handhaving af.

Media-aandacht is dus tegelijkertijd een *kans* én een *risico* voor toezichthouders. Het is een belangrijk platform om het vertrouwen in de kwaliteit en deugdelijkheid van de sector te vergroten, maar hetzelfde platform kan het vertrouwen in de sector én de toezichthouder sterk schaden. Sommige berichten slaan aan, worden overgenomen en leiden een stroom nieuwe en volgende berichten in. Andere berichten, over vergelijkbare zaken, vinden geen weerklank of verstommen na een paar dagen. Reageren leidt soms tot het einde van een discussie, soms is het de aanzet voor een volgende stroom berichten.

De uitdaging voor toezichthouders, en de *vraag en ambities van deze bijdrage*, is dan ook om een beter begrip te ontwikkelen van hoe de relatie tussen toezicht en media werkt en langs welke lijnen – en in welke mate – deze via op berichtgeving, beeldvorming en ook op *branding* gerichte strategieën te beïnvloeden is; zowel op het niveau van toezicht-*organisaties*, maar ook op het niveau van individuele toezicht-*professionals*.

1.7 Een goeddeels onbegrepen proces

Toezicht komt soms uit eigen beweging in de media, maar vaak ook ongewild. Soms positief, soms negatief; zelf gekozen, soms als leidend voorwerp en naar aanleiding van berichten van anderen. Sturing van media vanuit het toezicht is een goeddeels *onbegrepen proces*. ‘Mediamanagement’ klinkt goed, maar het is ook een wat verhullende term: het impliceert meer stuurbaarheid dan doorgaans te constateren valt. Tegelijkertijd doet strategisch en weloverwogen handelen er ook in de mediaomgeving toe. Toezichthouders kunnen strategisch opereren in de verhouding tot de media (en doen dat ook), ook al zijn veel processen onvoorspelbaar en niet goed begrepen. De praktijk ligt tussen de twee uitersten van onbeheersbaarheid en strategische beïnvloeding in. Daarom is het interessant om vanuit *verschillende wetenschappelijke perspectieven*, met behulp van *verschillende onderzoeksmethoden* op zoek te gaan naar *mechanismen en middelen voor strategisch opereren in de verhouding tussen media en toezicht*. Hoe kunnen we op een meer generiek niveau begrijpen wat de relatie tussen media en toezicht is, om van daaruit bij te dragen aan de vervulling van de functie van de media in de samenleving.

1.8 Opbouw van het essay

We onderzoeken onze centrale vraag van dit essay door eerst op basis van de literatuur over media en overheid een drietal ideaaltypische perspectieven uit te werken voor de verhouding tussen toezicht en media. Vervolgens presenteren we de resultaten van een kwantitatief empirisch onderzoek onder een groot aantal toezichtprofessionals, waarin de ideaaltypische perspectieven op hun praktische toepassing worden getoetst. Het empirisch onderzoek toont

dat professionals niet zozeer handelen op basis van één van de drie perspectieven, maar dat zij te groeperen zijn in drie verschillende profielen waarin twee perspectieven worden gecombineerd. We laten daarmee dus zien hoe de theoretische uitgangspunten zich in de praktijk vertalen tot concreet handelen van toezichtprofessionals. Hierna zetten we een volgende stap, waarbij we kijken hoe de massale opkomst van nieuwe media doorwerkt in de relatie tussen toezicht en 'klassieke' media. We gebruiken de in het empirisch onderzoek vastgestelde profielen en de theoretische perspectieven als uitgangspunt voor het doordenken van de consequenties van nieuwe media voor toezichthouders. We besluiten ons essay met een aantal concluderende opmerkingen over 'Toezicht 2.0', waarin we ingaan op de handelingsopties en strategieën van toezichtorganisaties en toezichtprofessionals in hun omgang met media – klassiek en 'nieuw'. Kort gezegd is de boodschap dat media niet moeten verleiden tot een focus op actualiteit en de vluchtigheid in het denken ('in de krant van vandaag wordt morgen de vis verpakt') maar juist zou moeten uitdagen tot een opnieuw doordenken van de lange lijnen, met structurele aandacht voor de medialogica. Dat is overigens eerder een kwestie van lange adem, dan van inspelen op (vermeende) hijgerigheid. We lossen de inherente spanning in de relatie tussen toezicht en media niet op, maar dragen wel bij aan de mogelijkheid tot een meer strategische, gerichte en doordachte positionering in die relatie.

2 PERSPECTIEVEN OP DE VERHOUDING TUSSEN TOEZICHT EN MEDIA

De wetenschappelijke literatuur over de wisselwerking tussen media en toezicht (of, meer algemeen, bestuur en beleid) onderscheidt drie verschillende perspectieven voor de onderlinge verhouding. Daarbij is de kernvraag welke partij de onderlinge relatie beheerst. Gaat het om overheidsorganisaties die de media inschakelen en benutten voor hun eigen doelen en daarmee de media als *platform* voor hun eigen taakvervulling gebruiken? De literatuur spreekt in dat geval over het *public relations*-perspectief (Maloney 2002; Stromback en Kiouisis 2011; Harkinson 2005, Needham 2006; Lees-Marshment 2009). De logica van bestuur en beleid, en van toezicht, is dan dominant en schakelt de media in voor eigen doelen.

Maar het kan ook andersom. Dan gebruiken media overheidsorganisaties en onderwerpen uit (bijvoorbeeld) het domein van toezicht om bedrijfseconomische doelen te bereiken: meer kranten verkopen, betere kijkcijfers halen of de reputatie als actieve nieuwsorganisatie versterken. Dat zijn voor commercieel opererende mediabedrijven en hun medewerkers of betrokken freelancers zeer relevante overwegingen. Let wel, ze fingeren geen nieuws, maar gaan actief op zoek naar 'het verhaal' dat verkoopt. In dat geval zijn beleid en toezicht onderworpen aan de media en zijn ze instrumenten in het spel tussen onderling concurrerende media. De literatuur spreekt hier over het *mediatiseringsperspectief* (Altheide en Snow 1979; Mazzoleni en Schultz 1999; Bennett 2009). De medialogica dringt zich daarbij steeds meer op aan beleid en toezicht, die zich hebben te voegen naar de media.

Het *issue attention*-perspectief wijst op weer een andere mogelijke verhouding dan dominantie van de één of de ander. Sterker, hier is geen sprake van dominantie, maar juist van een gevarieerde veelheid aan beïnvloedende actoren, belangen en logica's (Cobb en Elder 1972, 1983). Er is geen sprake van een strijd tussen de één en de ander, maar van een onoverzichtelijk spel waarbij iedereen meespeelt en niemand echt stuurt. Toezichthouders en media opereren te midden van allerlei andere partijen. Wat opgepikt wordt, wat aandacht krijgt en waar op gereageerd moet worden, is geen resultaat van het handelen van toezicht of media, maar een uitkomst van een complexe en onvoorspelbare interactie tussen allerlei partijen.

Tabel 2.1 Drie perspectieven voor de verhouding tussen toezicht en media

Public relations-perspectief	De media zijn voor de toezichthouder een platform voor het verkopen van beleid, <i>branding</i> , marketing en het communiceren van de eigen boodschap aan een breed extern publiek. De media zijn een afzetkanaal voor de toezichthouder en de professionaliteit van de toezichthouder is belangrijk voor de mate waarin de <i>framing</i> beïnvloed kan worden (Maloney 2002; Stromback en Kiouisis 2011; Harkinson 2005, Needham 2006; Lees-Marshment 2009).
Issue attention-perspectief	De aandacht voor een onderwerp in de media wordt bepaald door toeval en is een complexe uitkomst van interactie tussen de verschillende actoren die rondom een issue actief zijn. Toezichthouders en media zijn beperkte spelers in een groot geheel dat de media-aandacht bepaalt (Cobb en Elder 1972, 1983; Kingdon 1984; Baumgartner en Jones 2009).
Mediatiseringsperspectief	De media zijn de bepalende partij in de relatie tot het toezicht. Media moeten scoren, zoeken daarvoor naar conflict en sensatie voor een verhaal over een onderwerp en creëren zodoende verhaallijnen waarin de toezichthouder figureert. Toezichthouders zijn onderwerp van aandacht en kunnen niet anders dan proberen hier zo goed mogelijk mee om te gaan (Altheide en Snow 1979; Mazzoleni en Schultz 1999; Bennett 2009).

We zullen eerst deze drie perspectieven nader uitwerken en met noties uit de literatuur onderbouwen, waarna we ze via empirisch onderzoek relateren aan de praktijk van toezicht en media in Nederland.

2.1 *Public relations*-perspectief: het overbrengen van een boodschap

In het eerste perspectief staat het overbrengen van en communiceren over specifieke ideeën, merken of berichten van overheidsmanagers door middel van de media centraal en dat vindt zijn oorsprong in de literatuur over *public relations* (Maloney 2002; Stromback en Kiouisis 2011), *politieke marketing* (Lees-Mashment 2009) en *branding* (Harkinson 2005, Needham 2006). De aandacht richt zich in eerste instantie op een specifieke actor, in dit geval een overheidsorganisatie, die een publiek kan en wil bereiken door middel van de media en aan dat publiek de eigen boodschap wil en kan overdragen. Daarbij erkent het *public relations*-perspectief dat media boodschappen niet integraal overnemen, maar dat deze ook na duiding, kleuring en buiging door de media nog steeds een gewenst en gericht beeldvormend effect hebben. Publieke organisaties kunnen via de media het reguliere publiek van het betreffende medium bereiken en daarmee aan doelgerichte communicatie en beeldvorming doen (Schudson 2009). In het verlengde van deze functie ligt ook de toepassing van media als 'hefboom' voor de toezichthouder naar een sector: dreigen met media-aandacht kan een krachtige stimulans zijn voor een sector om zichzelf te corrigeren, bijvoorbeeld om imagoschade te voorkomen. Andersom kan een eenmaal in de media verschenen incident of crisis door de inspectie worden aangegrepen om de sector snel tot actie te bewegen. Bedrijven beseffen dan dat ze snel moeten handelen om te voorkomen dat het incident afstraalt op de sector.

Omdat de relatie als relatief direct en gericht wordt verondersteld, bestaat er in dit perspectief veel aandacht voor de planning van *strategische communicatie* (Stromback en Kiouisis 2011). Juist omdat de overdracht van informatie en beeld relatief scherp wordt verondersteld, is het van belang om na te denken over de doelgroepen die de boodschap moet bereiken, het soort media dat ze gebruiken en het soort boodschap waarmee de achterliggende beelden en bedoelingen het best overkomen. Vaak wordt dat bovendien niet opgevat als een enkelvoudig en projectmatig proces, maar als een proces waarin publieke organisaties door langdurige, gerichte communicatie een expliciete of impliciete band opbouwen met bepaalde publieken. Ze brengen bepaalde informatie over, bijvoorbeeld over acties die ze ondernemen. Maar die passen in het bredere beeld dat inspectie x erg actief is en veel in het veld toezicht houdt.

Dat past weer binnen het 'merk' van inspectie x als professionele organisatie die goed weet wat er speelt en tijdig ingrijpt. Een merk (of *brand*) is een naam, term of symbool (of een combinatie daarvan) dat gecreëerd is om een fenomeen te identificeren en te onderscheiden van andere vergelijkbare fenomenen door er een speciale betekenis aan toe te voegen. *Brands* zijn belangrijke middelen in het *public relations*-perspectief om beelden en boodschappen over te brengen. Niet alleen bedrijven maar ook publieke organisatie proberen *brands* neer te zetten (Arvidsson 2006). Denk aan de bekende slogan van de belasting dienst "leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker". *Brands* roepen dus beelden op en genereren associaties (door een slogan, logo of andere middelen) voor een doelgroep. Dergelijke beelden en *brands* beklijven door herhaalde communicatie, over een langere periode. Eenmaal opgebouwd zijn het belangrijke en strategische 'instrumenten' voor de organisatie; bij incidenten maakt het bijvoorbeeld uit of mensen het gebeurde interpreteren vanuit het merk van een solide en professionele inspectie, of vanuit het bij hen gevestigde beeld van een inspectie die voortdurend 'onder vuur ligt' en 'fout op fout stapelt'. Hetzelfde incident wordt dan anders gezien en doelgroepen zullen meer vatbaar zijn voor corrigerende en herstellende boodschappen als zij de organisatie als meer vertrouwenwekkend zien. Het *public relations*-perspectief impliceert daarom ook een langere termijn strategie, waarbij individuele gevallen steeds worden gekoppeld aan de bredere strategie, het omvattende beeld en het achterliggende merk. Zo gezien is de inspectie dus ook een 'merk' met een bepaald imago; het straalt degelijkheid, professionaliteit en betrouwbaarheid uit (of niet). En dat is belangrijk in haar opereren. Aandacht in de media gaat ook soms over het beschadigen of aantasten van een *brand*. De beroemde quote in het politieke debat tussen Bos en Balkenende waarbij de laatste Bos verwijt: "U draait"⁶, gaat niet om een discussie over wie de waarheid spreekt maar over het *brand* van betrouwbaarheid en integriteit.

Het bouwen van relaties draait om het selecteren van media die bij de doelgroepen passen, het vormen van krachtige boodschappen en heldere beelden. Eenmaal gevestigd maken de sterke relaties met doelgroepen communicatie en beeldvorming makkelijker, maar ze beperken de communicatie ook. Doelgroepen raken vertrouwd met een bepaald beeld van de publieke organisatie en zullen al te grote breuken daarmee niet altijd waarderen. Ze worden 'merkentrouw', maar daarmee worden ze ook gevoelig voor afwijkingen van het beeld en het merk waarmee ze vertrouwd zijn geraakt. *Public relations* en *branding* vereisen niet alleen een lange termijn inspanning, maar ook relatief veel continuïteit in de boodschappen en beelden die daarbij (door de organisatie zelf maar ook door relevante anderen) worden gecommuniceerd.

Vanuit het *public relations*-perspectief is er begrijpelijkerwijs veel aandacht voor *brands* en 'sterke beelden'. Needham (2006: 179) noemt, in lijn met andere auteurs (Keller 1993; Kotler, Asplund *et al.* 1999; Arvidsson 2006; Danesi 2006) een reeks kenmerken van krachtige *brands* in de politiek. Daarbij staat centraal dat een *brand* moet aansluiten op het 'product' – in dit geval het toezicht – dat een organisatie levert én dat het daarnaast moet aansluiten bij het publiek dat wordt aangesproken of het netwerk waarin de organisatie opereert. Needham (2006) noemt de volgende kenmerken van krachtige *brands*:

- *brands* maken de keuze eenvoudiger en verminderen de afhankelijkheid van gedetailleerde informatie;
- *brands* zorgen voor standaardisatie en zijn repliceerbaar. Dit zorgt voor vertrouwen tussen zender en ontvanger;
- *brands* dragen een visie uit over hoe iets hoort te zijn;
- succesvolle *brands* zijn authentiek en zijn gebaseerd op waarden. Er is sprake van congruentie tussen interne waarden van de zender en de externe boodschap.

Het beïnvloeden van de media geschiedt in dit perspectief vooral via wat in de *public relations*-benadering wordt aangeduid als 'informatiesubsidies' (verwijzing naar nieuw boek Thomas Schillemans komt nog), pogingen om het verkrijgen van informatie voor de doelgroepen te verlagen door 'kant en klare' informatie beschikbaar te stellen (Gandy 1982; Prenger *et al.* 2011). Dit kan vorm krijgen door persberichten, *direct mail*, advertenties, toespraken van bewindspersonen, websites, openbare bijeenkomsten, enzovoorts. Steeds is het daarbij zoeken naar het soort podium en het type medium dat de boodschap tegen zo laag mogelijke kosten effectief bij de gewenste doelgroep brengt. Huis-aan-huis-marketing heeft een groot bereik, maar is extreem ongericht en heeft daarmee een klein bereik. Het medium heeft bovendien zelf ook een bepaald imago, dat moet passen bij het soort boodschap. Een

politieke toespraak kan dan beter passend zijn, of een ingezonden artikel in een landelijk dagblad.

Overheden zijn de laatste jaren steeds actiever geworden in hun informatiesubsidies. Het aantal persvoorlichters en mensen werkzaam bij communicatieafdelingen in publieke organisaties is sterk gestegen en vanuit deze afdelingen wordt steeds vaker een poging gedaan de communicatie te sturen en media te beïnvloeden. Weaver e.a. (2004: 270) stellen dat meer dan de helft van de nieuwsberichten voortkomen uit informatiesubsidies van *public relations*-managers uit de publieke en private sector. De gratis kranten die mensen in de spits massaal lezen, worden er in belangrijke mate mee gevuld en ook veel reguliere media en nieuwssites nemen zonder veel eigen interventie persberichten en artikelen van overheden over (Weaver et al. 2004). Hoewel we dus steeds meer omringd worden door strategische overheidsinformatie, betoogt Tedesco (2011) dat de invloed van deze informatiesubsidies beperkt is; we zien er veel van, maar houden er maar weinig van vast. Mensen blijken bovendien relatief goed in staat om geïnstitutionaliseerde boodschappen te onderscheiden van 'eigen' kritische journalistiek en weten deze te plaatsen. Ze herkennen het 'wij van WC-eend adviseren WC-eend'; ze nemen er kennis van en weten ze het ook te duiden.

In een meer klassiek werk gaat White (1964) ten aanzien van overheidscommunicatie en *public relations* in op de rol van journalisten. Zij functioneren als *gatekeepers to the news*: zij selecteren de onderwerpen uit de informatiesubsidies die nieuwswaardig zijn. Klassieke media zijn letterlijk het werk van een redactie, die keuzes maakt over wat wel of niet nieuwswaardig is, over de rangorde in de presentatie, berichten die uitgebreid of beknopt aan bod komen en over een eventuele redactionele interventie. Veel berichten komen niet door deze selectie heen; we zien veel informatiesubsidie in de media terug, maar er wordt nog veel meer gefilterd. Meerdere factoren zijn daarbij van belang. Niet alleen de nieuwswaardigheid van een issue is van belang, ook de relatie tussen de journalist en de zender van de informatie. Is deze relatie heel goed, dan kan dat in het voordeel werken van de zender van de informatie en andersom.

De komst van nieuwe media heeft de functie van *gatekeeper to the news* dramatisch veranderd. Het vormt voor traditionele media misschien wel de grootste uitdaging in hun bestaan. Publieken zoeken zelf directe informatie, selecteren zelf, zijn niet meer afhankelijk van wat de redactie aanreikt en helpen elkaar via sociale media om de berichten te vinden die ze wensen. De rol van de consument is in de nieuwsgaring veel groter geworden. Het nieuws is in zekere zin gepersonaliseerd: mensen vinden wat ze zelf zoeken, niet wat de redactie hen aanreikt, simpelweg omdat ze minder gebruik maken – en hoeven te maken – van door

gatekeepers geredigeerde media. Overheidsmanagers en ook andere actoren zijn voor het naar buiten brengen van nieuws niet meer grotendeels afhankelijk van journalisten, maar kunnen ook zelf via online kanalen, zoals Twitter en online platforms, nieuws brengen. Dat biedt kansen, want ze kunnen nu de *gatekeepers* passeren, maar het maakt het ook lastiger: eenmaal meegenomen in de boodschap waren de *gatekeepers* immers de toegangspoort tot een gegarandeerd groot en relevant publiek. Dat moet nu lezer voor lezer, kijker voor kijker, veroverd worden. Langs nieuwe regels en patronen, maar daarmee ook volgens een nieuw repertoire.

Niet alleen de klassieke media, maar ook de sociale media zijn dus vanuit het *public relations*-perspectief te bezien. In dat perspectief komen toepassingen als Twitter of Facebook in beeld om bijvoorbeeld de verschijning van een rapport of het tijdstip van een persconferentie aan te kondigen, om te proberen van eigen onderwerpen *trending topics* te maken. Een toezichthouder kan de sociale media ook benutten voor eigen informatieverzameling door op specifieke *hashtags* te zoeken of zelf websites te bouwen die ruimte bieden voor inbreng vanuit het werkveld.

Ontwikkelingen in het mediaveld hebben *public relations*-strategieën die gericht zijn op het neerzetten van sterke *brands* en bijbehorende beelden en het systematisch opbouwen van een relatie met doelgroepen wel sterk veranderd. Het relatief overzichtelijke speelveld met grote geïnstitutionaliseerde mediaconglomeraten, met relatief heldere en afgebakende doelgroepen, is steeds meer versnipperd geraakt; nieuwe media dienen zich aan en de relatie tussen medium en doelgroep is veranderd. En naarmate de media meer zijn gefragmenteerd en de burger meer is geïndividualiseerd, wordt het lastiger om gerichte doelgroepen te bereiken en te beïnvloeden (Stromback en Kiouisis 2011). Volgens Needham (2006: 180) moeten partijen en bedrijven zich extra inzetten om langdurige relaties met de doelgroep op te bouwen en zodoende een blijvende 'afzet' en aandacht voor hun beelden te waarborgen. Dat is deels een kwestie van overdracht, maar vooral ook een zaak van het creëren van sterke beelden en dus ook sterke *brands*.

Concluderend zien we dat de literatuur over het *public relations*-perspectief laat zien dat relaties en communicatie – in de vorm van *informatiesubsidies*, *beelden* en *brands* – voortdurend onderhouden moeten worden (Eshuis en Klijn 2012). In het *public relations*-perspectief worden de effectiviteit van de communicatie en het opbouwen en onderhouden van de relaties gerelateerd aan de kwaliteit van de boodschap en de manier waarop deze overgebracht wordt aan de geïdentificeerde doelgroep. Vanuit dit perspectief zijn de media een platform voor de toezichthouder om een boodschap uit te dragen. De professionaliteit

van de toezichthouder en de wijze waarop deze relaties met de media aangaat en onderhoudt, zijn van belang voor de mate van media-aandacht en de *framing* in de media. Daarbij is het van belang dat de toezichthouder een sterk beeld neerzet en boodschappen vanuit de overheid vanuit dat beeld kanaliseert.

2.2 *Issue attention*-perspectief: invloed van media-aandacht op de politieke agenda

Het *issue attention*-perspectief kijkt vanuit complexe interacties in een netwerk van vele actoren naar de relatie tussen media en toezicht (of bestuur en beleid). Daarbij wordt niet ingezoomd op een individuele organisatie en de communicatiestrategie daarvan, maar wordt er gekeken naar het netwerk van actoren. De complexe interactie tussen media-aandacht, actoren, strategieën van actoren en bestuurlijke processen rondom een issue bepalen hoe dat issue onder de aandacht komt. Cobb en Elder (1972, 1983) laten in hun klassieke onderzoek over *agenda setting* zien dat media-aandacht issues hoger op de agenda kan brengen en de besluitvorming toegankelijk kan maken voor groepen die daar eerst van uitgesloten waren. De kern hiervan is de interactie tussen media-aandacht en veranderingen in de politieke agenda en de beleidsagenda. De media doen niet alleen verslag van een issue, maar veranderen daarmee het issue en de arena eromheen ook. Die kennis is bovendien reflexief van aard, in die zin dat partijen die dit inzicht serieus nemen zich met grotere inspanning zullen inzetten om de aandacht voor een issue te sturen.

Dit perspectief benadrukt niet zozeer de instrumentele logica van het zender-ontvangermodel van de *public relations*-benadering, maar brengt vooral de complexiteit van de relatie tussen de talrijke zenders en potentiële ontvangers in beeld. Er is niet een centrale actor die het besluitvormingsproces domineert en de agenda bepaalt, maar er is een continue strijd om aandacht en invloed tussen diverse actoren. Het gaat in deze strijd niet alleen om het hoger op de agenda krijgen van issues, maar ook om de manier waarop deze worden geformuleerd (Dery 1984); Issues worden in deze strijd om aandacht immers steeds geherformuleerd. Het gaat dus niet alleen om aandacht voor een issue, maar vooral om de versie van het issue die door partijen onder de aandacht wordt gebracht. Zo zijn rondom issues bundels van beelden en verhalen te onderscheiden, die samen concurreren om dominantie in het gedeelde beeld van het publiek. Of bij een voor het issue cruciaal deel van dat publiek, aangezien veel beeldvorming door overheden zich richt op heel specifieke doelgroepen: concrete ondertoezichtgestelden, direct belanghebbenden, potentiële consumenten, specifieke bestuurders die moeten beslissen.

Belangrijk is om op te merken dat het begrip *issue* niet te eenvoudig gehanteerd moet worden. Het is aantrekkelijk om over issues te spreken als vaststaande labels (zoals armoede, veiligheid of zorg) voor ‘belangrijke onderwerpen’, als kapstukken voor het ordenen van de diversiteit aan berichtgeving en beeldvorming. Echter, verschillende actoren leggen de nadruk op verschillende aspecten zodat een issue zelden systematisch besproken en aangepakt wordt in en door het politieke systeem (Baumgartner en Jones 2009). Issues worden gemaakt en hebben vaak een tijd nodig om zich te vormen: berichten over dubbele inspecties en wat al te intensieve bezoeken van inspecteurs, komen bijvoorbeeld pas na langere tijd samen als het issue ‘toezichtlast’. Is een issue eenmaal gevestigd en wordt het door veel partijen gebruikt om een bepaald verhaal aan te koppelen, dan brandt een strijd los om de duiding van dat issue. Dus agendavorming gaat over een issue, de manier waarop dat issue wordt ge(her)definieerd en de strijd om media-aandacht (Cobb en Elder 1983). Dat lijkt overzichtelijk, maar het is juist de interactie tussen deze drie aspecten die de relatie tussen media en bestuurlijke processen zo complex en onvoorspelbaar maakt. Alle partijen proberen strategisch en bewust te opereren, en streven doelen na, maar geen van die actoren kan heel precies voorspellen en bepalen hoe die inspanningen uitpakken.

De complexiteit zorgt ervoor dat de uitkomsten van mediastrategieën onvoorspelbaar zijn. Dat betekent niet dat er geen strategische ankerpunten zijn. Cobb en Elder (1984: 50-51, 110) stellen dat media-aandacht cruciaal is om een issue op de agenda te krijgen. Agendering is onvoorspelbaar en complex, maar het begint met media-aandacht. Zonder media-aandacht in ieder geval geen issue. De kern van de strategie van actoren is hier dan ook meestal op gericht: ze proberen berichtgeving op gang te krijgen, zodat in ieder geval door de kracht van herhaling issues een zekere vanzelfsprekendheid krijgen. Wie maar vaak genoeg ‘toezichtlast’ hoort en ziet, neemt vanzelf aan dat toezicht veel last veroorzaakt en dat hier – waarschijnlijk – iets aan gedaan zou moeten worden. Cobb en Elder (1984) bespreken een aantal strategieën die actoren kunnen toepassen om de controverse over issues te vergroten en zodoende issues op de agenda te krijgen. Over het algemeen maken belangengroepen hier handig gebruik van.

Media-aandacht maakt volgens theorieën over agendavorming besluitvormingsprocessen nog ingewikkelder dan ze al zijn (Kingdon 1984; Wolfe 2012, Baumgartner et al. 2012).

Baumgartner en Jones (2009: 103) stellen bijvoorbeeld dat de instabiliteit in de Amerikaanse politiek voornamelijk veroorzaakt wordt door de snel verschuivende aandacht van de media, de beperkte aantallen bronnen waar de media verhaallijnen op baseren en door het elkaar imiteren door de media. Nog voordat zich voor issues stabiele coalities rond probleem en oplossing kunnen vormen, is er al een volgend issue geagendeerd. Issues die ‘onopgelost’ zijn

gaan niet weg maar blijven hangen en dragen bij aan het beeld van improductief en onmachtig bestuur, dat steeds achter de feiten aanloopt. Daar komt bij dat het 'bouwen' van een issue doorgaans niet via de weg van de positiviteit en complimenten gaat. Baumgartner en Jones (2009: 104) constateren bij de media – en bij het publiek – een sterke fascinatie met conflict en competitie. Issues worden in metaforen van strijd en botsing afgebeeld, bij voorkeur tussen twee helder te onderscheiden partijen. Dat maakt het onderwerp begrijpelijk en invoelbaar, zodat publieken zich ermee kunnen identificeren. Vervolgens is het lastig om vanuit die vaak negatieve insteek, en geconstrueerde strijd tussen verschillende betrokkenen, om snel en eenvoudig tot constructieve aanpak ervan te komen. Ook voor dit mechanisme geldt dat het enerzijds aangrijpingspunten biedt voor mediastrategie, maar dat het anderzijds beperkingen geeft. Overheden kunnen aansluiten bij de tweepartijen-*framing* van een issue, met duidelijke voor- en tegenstanders, en een aansprekend incident of een (aankomende) crisis als aanleiding. Maar daarmee problematiseren ze de situatie ook meteen en brengen ze ondanks toegenomen aandacht voor het issue een oplossing – die meestal meer partijen vereist – verder uit beeld. Ze kunnen meespelen met de media en aandacht voor hun issue genereren, maar daarmee maken ze het vervolgens bestuurlijk 'omgaan' met het issue vaak lastiger.

Ook voor het *issue attention*-perspectief geldt dat behalve de klassieke media ook de rol van sociale media langs die invalshoek is te duiden. Toepassingen als twitter zorgen ervoor dat de aandacht voor issues zich sneller kan organiseren maar ook dat de looptijd van de cyclus waarin er aandacht is voor bepaalde onderwerpen korter is en dus bijvoorbeeld dat een *policy window* minder lang open staat en dus niet zo makkelijk kan worden benut. Ook kunnen pieken en dalen in de concurrentie om aandacht rond onderwerpen die relevant zijn voor toezicht, worden vergroot door de inzet van sociale media.

Vanuit het *issue attention*-perspectief is de toezichthouder een van actoren die in de arena van de media strijdt om aandacht. Zelfs rondom onderwerpen die expliciet over het toezicht gaan, is de toezichthouder niet de enige 'communicerende' en beeldvormende partij. Er bestaan in dit perspectief geen monopolies of geordende arena's voor beeldvorming, alleen posities die bevochten en bevonden moeten worden. Aandacht voor een issue en geloof in een verhaal of beeld is een product van doordachte, aanhoudende berichtgeving, maar ook van strategieën van concurrerende partijen die een ander beeld willen neerzetten, van een portie gelukkig toeval en van een onverklaarbare loop der dingen. Partijen moeten meespelen om te kunnen winnen, maar meedoen is allesbehalve een garantie voor winnen. Winnen en verliezen zijn bovendien tijdelijke fenomenen. Wie boven ligt in het ene dossier, kan enige tijd later in het defensief zijn; via een ander issue, of op hetzelfde. Het winnen of verliezen

van de aandacht wordt steeds bepaald door een veelheid aan factoren, waaronder toeval, de grootte van de populatie waarop het issue betrekking heeft, de grilligheid en dynamiek van aandachtscycli en de rol van andere actoren. De toezichthouder moet extern georiënteerd zijn en moet zich bewust zijn van de aanwezigheid van andere actoren en de kracht van de media-aandacht. Het begint met het erkennen van de complexiteit van het spel, en de beperking van de eigen invloed erop, om vervolgens via gericht spel de kansen op impact te kunnen vergroten. Een belangrijke discussie daarbij is de vraag of en hoe partijen zich ook aan het spel zouden kunnen onttrekken. Als de opbrengsten speculatief en tentatief zijn, is het dan niet beter om in het geheel niet mee te spelen, en te zien wat er komt? Trekt actief meespelen in het mediadebat niet ook juist aandacht aan, zoals hackers zich het liefst richten op de grootste partijen en de best beveiligende bedrijven? Hoeveel reguliere communicatie en investeringen in beeldvorming er zijn nodig om in tijden van acute crisis geloofwaardig over te komen? Denk bijvoorbeeld aan de OVV: die is buiten crisistijd nagenoeg onzichtbaar, maar rondom zelfgekozen momenten – relevant bevonden crises en zelf geïnitieerde onderzoeken – extreem actief. En effectief. Daar staat het beeld tegenover van organisaties als NS en ProRail, die voortdurend proberen om met gerichte communicatie een zekere merkbeeld te construeren, maar bij crises en incidenten geen enkel krediet hebben bij het publiek dat ze gedurende de rest van het jaar met zoveel moeite proberen te bereiken.

Concluderend zien we dat het *issue attention*-perspectief de complexiteit van de interactie tussen media en bestuurlijke processen (waarvan ook het handelen van de toezichthouder deel uitmaakt) centraal stelt. Het verschuiven van aandacht voor issues zorgt ervoor dat nieuwe actoren de arena waarin gestreden wordt om aandacht en invloed betreden en dat anderen deze arena verlaten. Onverwachte combinaties en resultaten kunnen zich voordoen door het ontstaan van *windows of opportunity*, zoals Kingdon (1984) al lang geleden beschreef. Het belangrijkste verschil met het *public relations*-perspectief is dat het *issue attention*-perspectief meer focust op de veelheid aan actoren, hun strategieën en de relaties tussen de media en bestuurlijke processen. De complexiteit van de relatie is sindsdien verder toegenomen; het vinden, openen of eventueel sluiten van een *window* is er lastiger door geworden, waarbij de belangen ervan voor veel actoren tevens zijn toegenomen. Meer actoren doen meer actief aan het spel mee, waarmee het spel op zichzelf nog ingewikkelder wordt.

2.3 Mediatiseringsperspectief: de krachten van de medialogica

In het derde perspectief staat de kracht van de media centraal. Voor de media is het cruciaal om een groot publiek te bereiken en veel aandacht te krijgen. Daarbij geldt dat ‘de’ media niet bestaat, het is een veelzijdig spectrum van verschillende media die uiteenlopende niches met heel verschillende strategieën pogen te bedienen. Dat leidt tot sterke verschillen in

onderwerpkeuze, maar ook in journalistieke mores – hoe ‘af’ en geverifieerd moet een verhaal bijvoorbeeld zijn? – en in de toon van berichtgeving. Sommige media beperken zich tot het presenteren van nieuws, andere voeren direct campagne. Voor elk van deze varianten geldt echter dat – vanuit het mediatiseringsperspectief bezien – media proberen te ‘verkoppen’ door hun boodschap zodanig aansprekend te maken dat een groot publiek erop af komt. Media zijn dan ‘verkopers’ van producten die consumenten willen afnemen. De doelgroepen lopen uiteen en dus de boodschappen ook, maar het achterliggende patroon is hetzelfde. Dat betekent dat boodschappen steeds meer de vorm krijgen van verkoopbare boodschappen, in de vorm waarvan media denken dat hun publiek ze graag wil hebben. Daarbij is een belangrijk patroon dat media weinig tijd en ruimte hebben (en nemen) waardoor de boodschap met korte *soundbites* overgebracht moet worden. Daar zijn volgens de media de meeste lezers, kijkers en consumenten mee te ‘vangen’ en dat is daarom de manier waarop men evenementen en gebeurtenissen in beeld brengt. Daarnaast moet de boodschap helder en attractief zijn. Media werken volgens de *medialogica* (Altheide en Snow 1979; Mazzoleni en Schultz 1999; Bennett 2009; RMO 2003, Van Beek e.a. 2006). Media zoals nieuwsbladen en TV zoeken naar nieuwswaardige items die in een conflict frame geplaatst kunnen worden en te personaliseren en te dramatiseren zijn. De literatuur over dit perspectief gaat vooral in op de veranderingen in het medialandschap, de gevolgen die deze hebben voor hoe de media het nieuws brengen en hoe de medialogica andere domeinen binnendringt. Daarbij is een belangrijk punt van discussie of en hoe de media het wezen van de overheid en de publieke dienst zelf ook veranderen; met andere woorden, is de overheid zelf meer zoals de media geworden – vluchtiger, krachtige beelden, eenvoudige frames – of beperkt de invloed zich tot een vertaalslag die overheden bij interactie met de media toepassen.

De literatuur over medialogica beschrijft een aantal ontwikkelingen die de aard van de berichtgeving hebben veranderd. Er is sprake van een groeiende concurrentie tussen verschillende soorten media. Er is toenemende commercialisering en een groeiende noodzaak om lezers en kijkers te trekken (Davies 2008; Bennett 2009). Schillemans en Jacobs (2011) stellen dat er als gevolg van de toenemende concurrentie niet zozeer sprake is van verscheidenheid, maar dat er juist een trend is tot gelijkvormigheid. In de concurrentieslag blijven media dicht bij elkaar en is er sprake van volgedrag door journalisten die dezelfde bronnen gebruiken en niet achter willen blijven bij interessante berichten die andere media brengen. Wie de ‘scoop’ niet heeft, moet deze zo snel mogelijk overnemen, wat de prikkel om feiten te checken en achtergronden na te gaan sterk relativeert. Dit mechanisme selecteert bovendien journalisten en media uit; wie meedoet en volgt blijft in de aandacht, behoudt publiek en continueert daarmee het bestaansrecht. Wie afwijkt verliest publiek en verdwijnt op termijn zelf ook. Ook op het niveau van

professionaliteit ontstaat zo een zekere eenvormigheid, waarbij nog steeds ruimte is voor wat 'kwaliteitsjournalistiek' wordt genoemd, maar deze wel veel meer marginaal is dan daarvoor. Schillemans en Jacobs (2011) spreken van de opkomst van *bandwagon journalism*, volgende journalistiek waarin de angst om achter te blijven groter is geworden dan de prijs van onjuiste, halfbakken of achterhaalde (want elders al gebrachte) berichtgeving (zie ook Bennett 2009).

Op macroniveau is het gevolg van de medialogica op het niveau van journalisten en media dat in de media veel hetzelfde nieuws gebracht wordt en de impact van negatief nieuws heel groot is. Daar komt bij dat media zoeken naar aansprekende en vaak dreigende frames om gebeurtenissen te beschrijven, omdat ze weten dat daarmee de aantrekkingskracht ervan toeneemt. Vervolgens geldt ook hiervoor dat anderen de negatieve berichten volgen en hiermee korte en hevige impulsen van negatieve aandacht ontstaan. De verschillende kanten van de medialogica staan dus niet los van elkaar, maar versterken elkaar. Bennett (2009) noemt vier typen van *informative biases* die het resultaat zijn van recente ontwikkelingen in het medialandschap:

- I. *Personalisering*: een sterke trend in het nieuws is om het persoonlijke aspect van het nieuws te benadrukken en de sociaal-economische of politieke context waarin het plaatsvindt te bagatelliseren. Het idee is dat persoonlijk geframed nieuws meer aansluit bij de doelgroep. Personalisering heeft de neiging om de complexiteit van een issue te verdringen of te negeren;
- II. *Dramatisering*: er is sprake van een sterke trend naar dramatiserend nieuws en het overmatig benadrukken van conflict en crises in verhalen ten koste van de positieve kanten van een verhaal. Het live verslag doen vanaf locatie versterkt deze trend naar het neerzetten van een dramatiserend beeld;
- III. *Fragmentatie*: een toenemende focus op losstaande verhalen en gebeurtenissen. Deze worden gescheiden van de grotere context en van elkaar;
- IV. *Gezagsverstoring*: toenemende aandacht gaat uit naar het gezag van autoriteiten en of dat in stand kan worden gehouden. Tegelijkertijd is er een trend te zien waarin media steeds meer negatieve aandacht hebben voor politici (zie Patterson, 2000; zie ook recente analyse van de Amerikaanse verkiezingen, Rosenstiel et al. 2012).

Verschillende auteurs schrijven over veranderingen in de inhoud van het nieuws dat media brengen (Altheide 1997; Mazzoleni en Schultz 1999; Strömbäck en Shehata 2007). Er wordt meer gericht op dramatische verhalen, minder op maatschappelijk relevante beleidsonderwerpen op nationale en internationale schaal en meer op issues zoals oorlogen en aanslagen (Bennett 2009; Strömbäck en Esser 2009). Dat wil zeggen, de notie van

maatschappelijke relevantie verandert. De media brengen minder nieuws van ‘ver weg’ of over abstracte onderwerpen, en kiezen meer voor door individuen invoelbare en aansprekende onderwerpen. Interessant in de selectie van nieuwsitems is ook het fenomeen *hypes*. Niet de feitelijke gebeurtenissen maar de media zelf zijn dan leidend voor aandacht: er is een gebeurtenis waaraan eerste berichtgeving wordt gekoppeld, maar de aandacht die dat genereert wordt vervolgens het vertrekpunt voor over elkaar buitende berichtgeving.

Omdat andere media berichten, doen alle media het; hetgeen het proces versterkt. Na enige tijd dooft de aandacht dan weer uit, bijvoorbeeld als zich een nieuw incident voordoet. Let wel, *hypes* gaan zelden over ‘niets’; de kern van het begrip is dat de aandacht ervoor disproportioneel is voor het gebeurde. De aandacht maakt tegelijkertijd wel dat er in de ‘reële wereld’ dingen veranderen. Incidenten, crises of schandalen gaan een eigen leven leiden en er wordt door betrokkenen met reële maatregelen op gereageerd (Vasterman 2004: 20; Schillemans en Jacobs 2011). Daarmee is overigens ook een wankel onderscheid aangebracht tussen de reële en symbolische wereld: *hypes* gaan over beeldende aandacht voor iets wat ‘in werkelijkheid’ niet zo de moeite waard is – of ‘niets’ is. Dat gaat uit van een hard onderscheid tussen wat ‘echt zo is’ en wat media ervan maken. Terwijl de diepere kern van dit derde perspectief is dat de symbolische en reële wereld steeds meer in elkaars verlengde zijn komen te liggen. Of, een slag dieper, dat ze in essentie over hetzelfde gaan.

Net als bij de andere twee perspectieven geldt ook voor het mediatiseringsperspectief dat daarmee niet alleen de rol van klassieke media maar ook die van sociale media zich opnieuw laat duiden. Zo wordt er in de literatuur wel op gewezen dat *fact checking* anders verloopt omdat er meer ruimte is voor interactie via sociale media, dat de concurrentie om aandacht erdoor wordt vergroot, maar ook dat klassieke journalisten hun monopoliepositie in de toegang tot media verliezen en dat burgers als *prosumers* zelf journalistieke en mediarelevante rollen gaan vervullen.

Concluderend kijkt het mediatiseringsperspectief naar de wijze waarop nieuws tot stand komt en de effecten daarvan op andere domeinen. Toenemende negatieve aandacht voor de prestaties van overheidsorganisaties hebben impact op hoe de overheid gezien wordt door het publiek, wat de overheid doet en op de effectiviteit van overheden. Sommige auteurs menen dat de medialogica een dramademocratie creëert waarin het optreden van politici (maar ook overheidsmanagers) belangrijker is dan de werkelijke prestaties bij de implementatie van beleid (Elchardus 2002; Fischer 2003; Edelman 1988). De gevolgen van de ontwikkelingen in de media worden daarmee op relatief hoog en diep niveau doorgetrokken; niet alleen de media veranderen, de samenleving als geheel en de overheid in

het bijzonder veranderen in die ontwikkeling mee. Niet in hun marges, maar in de kern. Veel van dergelijke beschouwingen bevinden zich minder in het domein van de communicatiewetenschappen of bestuurskunde, maar meer in de sociologie of politieke filosofie. Het gevoel daarbij is dat er een fundamentele verandering gaande is in het domein van politiek, bestuur, overheid en burger. De literatuur over mediatisering stelt dus dat de medialogica andere domeinen 'koloniseert'. Medialogica bepaalt het toneel voor bestuurlijke processen en beïnvloedt welke issues ten tonele komen, de wijze waarop issues worden bediscussieerd en hoe de issues worden besproken en gevoeld. Onduidelijk is hoe die ontwikkeling zich verder beweegt en wat op langere termijn de consequenties zijn voor zaken als het vertrouwen in instituties, legitimiteit van bestuur en politieke betrokkenheid. Het is een krachtige en voortschrijdende ontwikkeling, waarvan de uiteindelijke richting en het eindbeeld waarnaar het zich beweegt nog onduidelijk is. Evenals wat de precieze betekenis ervan voor overheden is. Dat maakt mede dat veel beschouwingen over mediastrategie hier een licht cynische toon hebben, waarbij de belangrijkste varianten van handelingsopties zich bevinden tussen 'niets aan te doen' en 'oneindig simplificeren'.

Tegelijkertijd laat de praktijk uiteraard een meer gelaagd repertoire zien, met gevallen waarin beeldvorming letterlijk met issues aan de haal gaat, maar ook met voorbeelden van issues die met een relatief effectieve mediastrategie door overheden geneutraliseerd of actief verder gebracht worden.

2.4 Divergerende perspectieven, integrale beelden

De uitwerking van deze drie perspectieven laat uitersten zien in opvattingen over de verhouding tussen media en toezicht. Daarbij is al bijna een continuüm van handelingsvermogen van publieke organisaties herkenbaar. Het ene uiterste is dan het *public relations*-perspectief waarin de toezichthouder de media gebruikt als afzetkanaal voor de eigen boodschappen. Het andere uiterste is dan de machteloosheid van de toezichthouder in het mediatiseringsperspectief, waarbij de media de beeldvorming overheersen, zelfs als daartoe relevante feiten ontbreken. Tussen deze twee perspectieven bevindt zich vervolgens het *issue attention*-perspectief, dat een middenweg beschrijft van complexiteit maar toch ook enig handelingsvermogen van overheidsorganisaties.

Belangrijk om te verhelderen is of en hoe de verschillende perspectieven in de praktijk herkend worden en toepassing krijgen. Dat kan door de perspectieven te benutten als labels voor individuele gevallen: in case X herkennen we een klassiek geval van perspectief 2, terwijl in case Y bijvoorbeeld duidelijk sprake is van perspectief 3. Een andere benadering is om dezelfde case vanuit verschillende perspectieven te bezien, waarbij de perspectieven lenzen

zijn om de verhouding tussen media en overheid/toezicht opnieuw te beschrijven en te begrijpen. De verschillende lenzen laten dan andere kenmerken en accenten in de casus zien. Mogelijk zelfs met andere conclusies over wie de dominante partij in de casus is en welke handelingsopties er daarmee zijn.

In dit onderzoek kiezen we echter voor een andere aanvliegroute. De drie perspectieven verschillen niet alleen op een aantal punten fundamenteel met elkaar, er zijn ook gemeenschappelijke kenmerken. Alle perspectieven benoemen de belangrijke positie van de media, die bovendien sterker wordt. Het oordeel over de mate waarin verschilt, maar vanuit alle perspectieven wordt wel gewezen op het toegenomen belang van de media voor de overheid. Stromback en Kiouisis (2011: 5) schrijven dat “politieke actoren, bedrijven en andere organisaties het zich niet kunnen permitteren om de media te negeren, aan welke issues ze aandacht besteden en hoe ze verschillende actoren, issues en processen *framen*.” Cobb en Elder stellen:

“Het samenspel van symbolen bij het daadwerkelijk plaatsen van een issue op de publieke agenda heeft veel meer vertakkingen. Het belangrijkste is hoe symbolen zijn gekanaliseerd in verschillende strategieën om specifieke doelen te bereiken. De massamedia speelt een centrale rol in het benadrukken van deze wisselwerking en bij het bepalen van het succes van een issue” (Cobb en Elder 1984:141).

Deze quote geeft weer dat ook strategieën om specifieke doelen te bereiken van invloed zijn op de berichtgeving door de media. De toezichthouder is meer dan een marionet in het spel van de media, sterker nog, de toezichthouder heeft mogelijkheden om het spel mede te bepalen. Dat lijkt een belangrijke opbrengst te zijn uit de verkenning van de perspectieven: steeds zijn er patronen, spelregels en aangrijpingspunten voor strategisch handelen. Met verschil in de zekerheid en voorspelbaarheid van uitkomsten, maar met de waarneming dat mediaberichtgeving en beeldvorming meer is dan een uitkomst van toeval. Mediastrategie doet er toe, maar wat mediastrategie is – en hoe het werkt – verschilt sterk per perspectief van waaruit wordt geredeneerd.

Vandaar dat we voor het empirisch deel van dit onderzoek naar de verhouding tussen media en toezicht de drie perspectieven uit de literatuur niet als gegeven veronderstellen en kijken welke naar ons idee het beste past om de praktijk te begrijpen. In plaats daarvan kiezen we ervoor inzichten uit alle drie perspectieven voor te leggen aan mensen die zich in de praktijk van toezicht hebben te verhouden tot de media om na te gaan welke daarvan voor hen herkenbaar zijn en als basis dienen voor het eigen handelen. Tabel 2.2 vat de wetenschappelijke inbedding en herkomst van de verschillende perspectieven samen.

Tabel 2.2 Wetenschappelijke inbedding en duiding van de drie perspectieven

	<i>Public relations-</i> perspectief	<i>Issue attention-</i> perspectief	Mediatiserings Perspectief
Wetenschappelijke oorsprong	<i>Public relations</i> en (politieke) <i>branding</i> literatuur.	Politicoologische literatuur over <i>agendavorming</i> .	Sociologische literatuur over <i>mediatisering</i> en politicoologische literatuur over <i>media-politics</i> . Context
Object van onderzoek	Organisatie	Issues	
Kijkt naar	Boodschappen <i>verkopen</i> door <i>gebruik</i> van de media.	<i>Agendavorming</i> en de <i>impact</i> van media op agenda's.	Ontwikkelingen in het <i>medialandschap</i> en (verdere) <i>infiltratie</i> in het overheidsdomein.
Typische onderzoeksvragen	Hoe kunnen berichten, beelden en merken effectief via media naar doelgroepen gecommuniceerd worden?	Welke factoren beïnvloeden of veroorzaken dat bepaalde issues op de agenda komen (en andere niet)?	Hoe wordt nieuws gemaakt (medialogica) en hoe en met welke gevolgen dringt die door in de logica en wereld van politiek en bestuur?
Interessante fenomenen om te onderzoeken	Manieren waarop overheden hun ideeën en <i>brands</i> communiceren, de (dichtheid van) relatie tussen bepaalde overheden en media, individuele journalisten en politici, en hoe zij elkaar benutten of gebruiken.	Dynamiek van issues op en rond de agenda, het opkomen en afvoeren van issues, en hoe media <i>windows</i> creëren waarin bepaalde issues ineens sterk de aandacht trekken en legitimiteit voor (ingrijpende) bestuurlijke actie ontstaat.	Eventuele signalen van hoe het domein van politiek en bestuur zich aanpast aan de medialogica. Daarnaast trends in de medialogica en de berichtgeving zelf: worden media langzaam radicaler, of matigen ze zichzelf? Versterken ze in hun eigen patroon, of incorporeren ze gradueel juist elementen van de logica van politiek en bestuur? Sociologie
Achtergrond	Bedrijfskunde, Communicatiewetenschap	Politicoologie en Bestuurskunde	
Kernreferenties	Kotler et al. 1999; Needham 2006.	Cobb en Elder 1994 (1972); Dery 1984; Kingdon 1984; Baumgartner en Jones 2009 (1993).	Altheide en Snow 1979; Edelman 1988; Bennet 2009.

3 MEDIA EN TOEZICHT IN PRAKTIJK: PERCEPTIES VAN INDIVIDUELE TOEZICHTHOUDERS

3.1 Inleiding

Veel beschouwingen over de relatie tussen media en toezicht bevinden zich ofwel op het institutionele niveau – *toezicht versus media* – ofwel op het niveau van concrete casuïstiek waarin inspectieorganisaties rond bepaalde incidenten of ontwikkelingen ineens met intense media-aandacht worden geconfronteerd. In het eerste geval is de beschouwing heel algemeen en generiek. In dat laatste geval is de aandacht juist heel specifiek en concreet, er is een case en er staat een toezichthouder centraal.

Wat ontbreekt in dit type beschouwingen is het enerzijds wat meer generieke en anderzijds juist meer specifieke perspectief van de medewerkers en/of managers van toezichtorganisaties, over hun ideeën en opvattingen; over wat zij vinden en denken van de relatie tussen toezicht en media, over hoe zij hun handelen bepalen, nog los van specifieke en daarmee ook selectieve gevallen. Een dergelijke invalshoek ontnemt deels de sterke bias die door de nadruk op concrete cases komt te liggen op negatieve aandacht en dwingende dynamiek van de casus. Vaak zijn dat niet zozeer cases over de relatie van media en toezicht in algemene zin, maar exemplarische gevallen van één deel van die relatie, en dan geaggregeerd op het niveau van de organisatie en het systeem.

Om het op individueel niveau van managers en medewerkers uit het toezicht een generiek beeld van de verhouding tussen media en toezicht in beeld te brengen hebben we onderzocht hoe betrokkenen zelf redeneren in het licht van de drie mediaperspectieven en hoe zij zelf menen dat de relatie tussen toezicht en media is. En hoe deze zich volgens hen ontwikkelt. Daartoe is gebruik gemaakt van de Q-methodologie.

3.2 Methodologie

Onderzoek door middel van Q-methodologie biedt een basis voor het systematisch onderzoeken van subjectiviteit, iemands mening, aannames, attitudes en voorkeuren (Brown 1993). Het is een methode voor *perceptieonderzoek*, waarbij individuele percepties in beeld komen en de samenhang tussen percepties door factoranalyse duidelijk wordt. Op basis daarvan kunnen verschillende posities in het debat over de relatie tussen media en toezicht geïdentificeerd worden (Jeffares en Skelcher 2011; Brown 1993).

Bij de Q-methodologie wordt er gebruik gemaakt van een Q-sort. Dat betekent dat respondenten stellingen voorgelegd krijgen, de zogenaamde Q-set, die ze moeten

rangordenen. In dit onderzoek hebben we een Q-set ontwikkeld van 24 stellingen (in bijlage 1 uitgebreider beschreven). Bij de ontwikkeling van de Q-set zijn vanuit verschillende bronnen – wetenschappelijke theorie over mediabebandingen, kennis uit eerdere onderzoeken en analyse van krantenartikelen over toezicht – vier aspecten gedestilleerd die het ruwe materiaal vormen voor de Q-set (Brown 1993; Van Exel en De Graaf 2005). De vier aspecten zijn het *wat*, de relatie tussen de entiteiten media en toezicht, het *wie*, de relevante actoren, het *waarom*, het verklaren van de relatie tussen media en toezicht en ten vierde het *hoe*, de vormgeving van de relatie tussen media en toezicht door de actoren.

Op basis van twee dimensies, de vier beschreven aspecten en de kernpunten van de drie perspectieven (het *public relations*-, *issue attention*- en mediatiseringsperspectief) hebben we 36 stellingen geformuleerd waarbij onderscheid is gemaakt tussen stellingen die de huidige situatie 'IST' weergeven en stellingen die weergeven hoe de relatie tussen media en toezicht eruit zou moeten zien 'SOLL'. Daardoor geven de respondenten niet alleen aan hoe zij de relatie tussen toezicht en media nu zien, maar ook of, en hoe, ze vinden dat die relatie veranderd moet worden. De 36 stellingen zijn voorgelegd aan een pilotgroep binnen de organisatie van de onderzoekers en vervolgens teruggebracht tot 24 stellingen (zie bijlage 1).

De 24 stellingen zijn voorgelegd aan een door ons geselecteerde groep respondenten, de P-set. De respondenten die de Q-sort hebben ingevuld zijn werkzaam bij organisaties in het toezichtveld, waaronder de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie Jeugdzorg, de Nederlandsche Bank, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de NVWA, de Onderwijsinspectie, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) en gemeenten en provincies. Bij het gebruik van de Q-methodologie is de P-set relatief klein ten opzichte van de Q-set (Brouwer, 1999). Een P-set die minstens even groot is als de Q-set is voldoende voor een valide onderzoek. Dit is hier het geval aangezien de P-set bestaat uit 33 respondenten. Belangrijker dan het aantal respondenten is wie de respondenten zijn (Brown 1978). De respondenten die de Q-sort ingevuld hebben, zijn volgens ons een adequate afspiegeling van de onderzochte organisaties en het werkveld. Respondenten hebben verschillende functies bij verschillende organisaties in het toezicht, op strategisch niveau en met ofwel concrete of waarschijnlijke relaties met media.

De Q-sort toont hun individuele percepties en nadrukkelijk niet van de organisaties waarin ze werken. Respondenten spreken zich uit over hoe zij denken over hun invloed op de media en over de rol van de media in hun werk. Ze spreken in die zin over zichzelf, niet over hun organisatie. Daarbij is ook van belang dat het bij onze respondenten gaat om professionals die werkzaam zijn in het primaire proces van het toezicht en niet bijvoorbeeld vanuit een

functie als communicatiemedewerker. Zij praten vanuit hun vak en eigen werk over de verbinding met media, de media is *niet* hun vak of het primaire bestanddeel van hun dagelijks werk. Voor de reikwijdte van de Q-sort betekent dit dat de resultaten iets zeggen over de posities van professionals in de praktijk van het toezicht ten opzichte van de media. Dit betekent tevens dat de relatie tussen media en toezicht niet gezien wordt vanuit de media, maar vanuit het perspectief van toezichthouders. Hoe media, bijvoorbeeld journalisten en redacteuren, denken over het toezicht maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Noch hebben we geverifieerd of en hoe de percepties van de respondenten over hun handelen hun weerslag vinden in werkelijke praktijk. De Q-sort registreert en analyseert wat respondenten zeggen te doen, niet hoe ze daadwerkelijk opereren.

De geselecteerde respondenten kregen in een mail een persoonlijke link toegestuurd naar de Q-sort. De respondenten is gevraagd om de 24 stellingen te verdelen over een *grid* bestaande uit een vijfpuntsschaal van -2 (sterk mee oneens) tot +2 (sterk mee eens). De *grid* ziet eruit als een omgedraaide pyramide waardoor de respondenten gedwongen worden om de stellingen te rangordenen ten opzichte van andere stellingen (Jeffares en Skelcher 2011). Bij een Q-sort komt de respondent in stappen tot de invulling van de scoresheet (zie bijlage 1 voor een beschrijving).

De laatste stap was het analyseren en interpreteren van de data. Daartoe is een factoranalyse toegepast op de 33 individuele profielen van de respondenten. Deze analyse laat op basis van correlaties vergelijkbare standpunten en overeenkomsten tussen preferenties zien (Brown 1993). Het gebruik van de Q-methodologie brengt dus in beeld hoe individuen de complexiteit van de relatie tussen media en toezicht in algemene zin percipiëren. Daardoor ontstaat niet alleen een beeld van hoe de respondenten de praktijk zien, maar ook welke betekenis zij daaraan geven. Interessant daarbij is of en in hoeverre de percepties van respondenten samenvallen of gelijkenis vertonen met de drie ideaaltypische perspectieven die we vanuit de literatuur op systeemniveau en op het niveau van casuïstiek hebben geïdentificeerd. De beschrijving van de uitkomsten laat dit zien.

3.3 Opbrengsten Q-sort

De factoranalyse resulteerde uiteindelijk in drie factoren. Deze drie factoren zijn geïnterpreteerd en dat leidt tot drie groepen respondenten die zich als volgt laten typeren ((XX= perspectief is dominant bij groep; X= perspectief is minder dominant bij groep). Tabel 3.1 geeft de drie praktische profielen die uit de empirische data ontstaan weer.

Tabel 3.1 Drie praktische profielen op basis van drie theoretische perspectieven

	Adaptors (<i>meebuigen</i> met medialogica)	Communicators (<i>bespelen</i> van medialogica)	Fatalists (<i>berusten</i> in medialogica)
<i>Public relations-</i> perspectief	X	XX	
<i>Issue attention-</i> perspectief		X	X
Mediatiseringsperspectief	X		XX

Bij de *Adaptors* zien we opvattingen terug die passen binnen twee van de drie perspectieven, namelijk: het *public relations*-perspectief en het mediatiseringsperspectief. Deze respondenten zijn geneigd de eigen rol van media te benadrukken, die een sterke eigen draai geven aan issues terwijl ze tegelijk van mening te zijn dat toezichthouders vooral sterke beelden moeten communiceren; een opvatting die meer bij het eerste perspectief thuis hoort.

De *Communicators* benadrukken sterk de actieve rol van toezichthouders die proberen in te spelen op de complexiteit van het netwerk rond een issue waar ook de media deel van uitmaken. De *Fatalists*, ten slotte, leggen de nadruk vooral op de macht van de media en de complexiteit van processen die zich rond issues voltrekken, waarbij ze aangeven daar maar weinig aan te kunnen doen. We bespreken deze drie groepen die uit de praktijk van toezicht te herleiden zijn hierna uitgebreider.

1. *Adaptors: meebuigen* met de medialogica

Deze groep respondenten scoort hoog op items die gerelateerd zijn aan medialogica en de *public relations*-benadering. *Adaptors* ervaren medialogica als iets wat alomtegenwoordig is (s12 en s18), maar zien dat niet per definitie als iets problematisch. De medialogica is een inherent kenmerk van de omgeving waarin ze werken, maar niet als iets oncontroleerbaars of buitengewoon belangrijks. Het bepaalt mede hun context, maar is daarmee nog niet bepalend voor hun werk, hun resultaten of voor de algemene opbrengsten van het toezicht.

Omgaan met de media is voor de *Adaptors* een onderdeel van het werk en ze hebben het gevoel dat ze daar enige controle op uit kunnen oefenen. Ze kunnen niet volledig beheersen wat de media zegt en doet, maar hebben wel het gevoel invloed uit te kunnen oefenen; media volgen verhaallijnen die door publieke organisaties zijn uitgezet (s5 en s6). Het beïnvloeden van de media krijgt vorm door het communiceren van de juiste verhaallijnen en vervolgens door het beïnvloeden hoe de media rondom die verhaallijnen framen. Deze strategie kan volgens de categorie respondenten die wij aanduiden als *Adaptors* bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen.

2. *Communicators: bespelen van de medialogica*

Deze groep ziet bestuur en toezicht als van nature dynamische en gemediatiseerde processen waarin publieke managers zich moeten bewegen. Ze zijn het sterk oneens met de claim dat de media de publieke opinie domineert en ze relativeren de rol van de media.

Overheidsmanagers moeten goed en duidelijk communiceren (s19) en daarbij sterke beelden en frames gebruiken (s22) om bepaalde verhaallijnen te genereren. Communicators claimen dat de media de verhaallijnen overnemen die door de publieke managers zijn bepaald en dat de framing van issues in de media ondersteunend is aan eigen beleidsdoelen en -intenties. De media bepalen de agenda niet, maar vullen voor het merendeel hun ruimte met onderwerpen die ze vanuit de overheid aangereikt krijgen. Publieke organisaties die dat spel snappen kunnen berichtgeving wel degelijk beïnvloeden en tot op zekere hoogte sturen.

Volgens deze groep respondenten is de relatie tussen media en toezicht ook niet zo eenduidig. Er zijn vele andere groepen in het krachtenveld tussen toezicht en media die allemaal proberen om invloed uit te oefenen op wat er in beeld komt en hoe het toezicht te werk gaat en prioriteiten stelt. Dat zorgt voor een grote verscheidenheid aan verhaallijnen, frames en beelden in het publieke debat (s22). Beeldvorming is geen gevolg van de logica en agenda van de media, maar een gevolg van de verschillende actoren in het publieke debat (s11).

Communicators zien journalisten niet als mogelijke risico's voor hun werk en functie (s21) en ze zijn het over het algemeen niet eens met het idee dat journalisten vooral op zoek zijn naar sensatie en conflict. Ze hebben waardering voor de rol en professionaliteit van journalisten, die ze zien als een professionele groep. Voor de Communicators zijn de media een kanaal dat gebruikt kan worden en een arena die bespeeld kan worden. Dat vraagt om professionalisme vanuit de overheid, maar dat kan aangeleerd en verbeterd worden en uiteindelijk ook worden toegepast om beleidsdoelen te bereiken. Het is geen verrassing dat deze groep niet pleit voor verandering van de media of het gemediatiseerde debat zelf, maar voor verbetering van het vermogen van de overheid om goed op te treden in deze arena.

3. *Fatalists: berusten in de medialogica*

Media-aandacht is volgens de Fatalists altijd aanwezig en onontkoombaar (s9). Ze zien de media weliswaar niet als risico voor de eigen carrière (s21), maar beschouwen het wel als een eenzijdig spel waarin de media de verhaallijnen bepalen en publieke managers weinig anders kunnen doen dan die volgen of er enige weerstand tegen bieden. De media is niet doorslaggevend, maar wel hinderlijk. Het bepaalt in sterke mate waar inspecties hun aandacht aan besteden, terwijl dat vaak technisch-inhoudelijk niet de juiste accenten zijn. Daarmee wordt de inspectie niet direct gefrustreerd, maar lastig en inefficiënt is het wel.

Fatalisten stellen dat er in de media meer ruimte moet zijn voor een kritisch tegengeluid ten aanzien van de berichtgeving en voor het weerleggen van verhaallijnen (s24). Nu gaan media met elkaars berichten aan de haal, zonder dat er voldoende aandacht is voor de keerzijde ervan, of soms zelfs de feitelijke juistheid. Inspecties komen in het defensief, niet doordat ze het verkeerd doen, maar omdat ze verkeerd in beeld komen.

De Fatalists stellen ook dat door de medialogica en de media-aandacht de aandachtscyclus voor issues steeds korter wordt, waardoor het steeds lastiger wordt om de aandacht voor een issue vast te houden (s20). Ze zien dit niet als een positieve ontwikkeling; als publieke organisaties teveel meegaan in de medialogica, dan gaan belangrijke waarden van goed bestuur verloren. Inspecties worden zo gedwongen om steeds meer achter vluchtige incidenten aan te lopen en daar relatief structureel op te reageren. Dat is een vorm van overreageren die niet productief is en bovendien structurele issues naar de achtergrond verdringt (zie tabel 3.2).

Concluderend zien we dat medewerkers en managers die werkzaam zijn bij toezichthouders inzichten uit de drie perspectieven in de literatuur combineren, maar dat er hierbij wel specifieke combinaties bestaan. Die combinaties laten zich herleiden tot verschillende profielen van toezichthouders, met een andere opstelling richting de media. De communicators vallen daarbij het meest op, omdat ze de complexiteit van bestuurlijke processen benadrukken maar die ook sterk als een uitdaging zien en sterk geloven in de mogelijkheid om met krachtige beelden en goede communicatiestrategieën complexe processen te beïnvloeden. De fatalists daarentegen zien de complexiteit als lastig en voelen zich bijna 'machteloos' tegenover de wijze waarop media verhalen en issues framen; ze willen de medialogica niet bespelen maar berusten erin. De adaptors zitten hier tussenin, als pragmatische managers die er het beste van willen maken door waar het kan of waar het nodig is wat mee te buigen. Ze zien de sterke rol van de media, beschouwen die als een gegeven en proberen zo goed en zo kwaad als het kan hun werk te doen. Ze leggen zich neer bij de invloed van media, maar stellen zich vervolgens actief op om binnen dat kader zo positief mogelijk in beeld te komen.

Tabel 3.2 Drie beelden van de relatie tussen media en toezicht

	Beeld van de media	Advies voor effectief handelen in de relatie toezicht en media	Beeld van toezicht
<i>Adaptors: meebuigen met de medialogica</i>	De media horen erbij, het is een fenomeen dat er nu eenmaal is. Media zijn dominant en bepalend, maar andersom zijn ze ook te beïnvloeden. Het is een wederzijds spel, waarbij beide partijen actief zijn en afwisselend boven en onder liggen.	Wees pragmatisch en extern georiënteerd. De media is niet te veranderen, maar de schade is wel te beperken. De media zal altijd invloed hebben op het toezicht, en soms teveel, maar overheden zijn niet weerloos. Wees scherp in wat je extern wil communiceren en ga er ook actief mee naar buiten.	Toezicht is per definitie complex en vindt plaats in een omgeving met een veelheid aan actoren, met eigen doelen, belangen en interventies; de media maken deel uit van die vele partijen. Als media-aandacht zich voordoet moet toezicht daar zo goed mogelijk op reageren en meebuigen. Dat geeft geen garantie op succes, maar kan wel sterk bijdragen aan de uitkomst.
<i>Communicators: bespelen van de medialogica</i>	Media zijn een factor in het dynamische geheel van sturing en toezicht, maar niet meer dan dat. Met adequate strategie is de media te benutten voor de eigen doelen. Niet de media, maar de toezichthouders zelf zijn over het algemeen in <i>control</i> .	Door zelf sterke beelden en krachtige verhaallijnen te communiceren kunnen inspecties de agenda bepalen. Media zijn op zoek naar dergelijke beelden en verhalen en als je ze daarmee voedt, volgen ze die. Media zijn in die zin te sturen, door te begrijpen wat hen drijft en daar gebruik van te maken. Daarnaast kunnen inspecties winst boeken door slim te surfen op golven die zich in de media aandienen.	Netwerken zijn tot op zekere hoogte te sturen en te controleren, maar slechts tot op zekere hoogte. Er blijft altijd onvoorspelbaarheid in het toezicht. Veel partijen proberen invloed uit te oefenen in netwerken. Veel van die partijen hebben eigen mediastrategieën.
<i>Fatalists: berusten in de medialogica</i>	Media zijn een onafhankelijke en negatieve kracht in het speelveld. Hun invloed is niet alles bepalend, maar wel hinderlijk. Media hebben geen goed beeld van wat er gaande is en gaan sterk voor sensatie. Daar komt bij dat er weinig zelf-corrigerend vermogen is. Ze nemen elkaars verhalen over, in plaats van dat ze die kritisch beschouwen.	Er is niet veel aan te doen, dus laat het toezicht maar begaan in de relatie tot de media. Professionalisering en actief eigen mediabeleid werkt niet, zeker niet als het écht spannend wordt en er incidenten zijn. Afwachten tot het over waait, is dan beter.	Media dragen bij aan de complexiteit van sturing. Media verspreiden berichten die vaak niet kloppen en vergroten zo de verwarring in het netwerk. Overheden hebben daar last van. Hoewel overheden er dus weinig aan kunnen doen, en de media geen eigen inhoudelijke agenda hebben in het netwerk, hebben media wel invloed op de uitkomsten van overheidssturing en toezicht.

Bij elkaar genomen leiden deze empirische bevindingen ertoe dat het in ieder geval nodig is om de richting in beschouwingen over medialogica bij te stellen. Uit onze eigen inleiding tot dit essay zou kunnen worden opgemaakt dat gezagsdragers zoals toezichthouders steeds

meer een speelbal zijn geworden van de media en dat ze zich overgeleverd weten aan de grillen van journalisten en mediabedrijven. Beschouwingen over medialogica hellen over naar een fatalistisch model, dat echter maar voor een beperkt deel van de *practitioners* zo wordt ervaren. Los van de vraag of het model van medialogica en dominantie van media 'waar' is, het is niet het handelingskader waarmee *practitioners* in het toezicht aan het werk zijn. Dat is een belangrijke conclusie, bijvoorbeeld in het begrijpen van het optreden van inspecteurs in de gemediatiseerde toezichtpraktijken.

Toezicht-*practitioners* bevestigen de potentiële complicaties die media brengen en bevestigen ook het belang van de media, maar wijzen ook op de andere kant van dat verhaal: media maken interactie met doelgroepen mogelijk, zijn te benutten voor grootschalige communicatie en kunnen wel degelijk beïnvloed worden. Ze zijn vrij om te agenderen wat ze willen, maar zijn tegelijkertijd prima te beïnvloeden in de agendering en beeldvorming. Rapportages over incidenten kunnen de toezichthouder schade berokkenen, maar adequaat optreden in de media kan die schade volgens respondenten ook in belangrijke mate reduceren. De media zijn daarmee dus ook niet zozeer een verstorende kracht in het veld, maar zijn eerder een inherent onderdeel van het veld. Gerichte inspanningen en strategie van de toezichthouder maakt vervolgens het verschil tussen positieve of negatieve impact van media-aandacht.

Dat betekent ook dat het (als we de mensen die er werkzaam zijn zelf mogen geloven) voor toezichthouders loont om zelf actief ten aanzien van media te zijn. Dus niet alleen afwachten tot er berichten over de organisatie verschijnen, maar zelf actief investeren in relaties met de media. Niet alleen reageren als er iets gebeurt, maar ook zorgen voor een bedding waarin die reacties kunnen landen. Mediabeleid wordt daarmee een meer continue zorg voor toezichthouders dan nu. Minder specifiek gericht op heel concrete dossiers, maar eerder als een algemeen en universeel domein waarin de toezichthouder relaties moet hebben. Let wel, wij suggereren hiermee niet dat publieke managers – toezichthouders – allemaal positief zijn over de media. De conclusie is eerder dat het beeld van de media – en ook het optreden van individuele toezichthouders – veel meer bepaald wordt door het eigen beeld van *practitioners* dan door de media zelf. Fatalisten berusten in de situatie, wachten tot de media-aandacht overwaait en constateren een negatieve en destructieve rol van de media.

Adaptors buigen zoveel mogelijk mee met de medialogica als die zich manifesteert in het eigen werkveld. Communicators gaan er actief op uit, hebben invloed en beseffen dat er soms ook meer negatieve aandacht zal zijn. Zij zien de medialogica niet zozeer als een (negatieve)

uitkomst, maar als een spel, dat door strategie en goede uitvoering tot een beter einde gebracht kan worden.

Het verschil in beoordeling van de medialogica ligt niet zozeer in de kwalificatie als positief of negatief, maar vooral in de inschatting van hoe gecompliceerd het is om hier zelf ruimte te vinden voor strategische beïnvloeding. Net zoals een domein meer of minder ingewikkeld kan zijn of publieke of politieke opinie meer of minder aangenaam werken voor verschillende toezichthouders. Dat legt de bal bij de toezichthouders zelf en haalt een deel van de angel uit de vaak negatieve en alarmerende beschouwingen/theorieën over medialogica; het wordt meer complex door intensiverende media-aandacht, maar dat is eerder een inherente eigenschap – die positief of negatief kan uitpakken – dan een versturende kracht in een verder onveranderd spel.

Medialogica en toezicht: ruimte voor strategisch opereren

Met de bovengenoemde conclusie komt ook opnieuw de eigen mediastrategie van de toezichthouder in beeld. Als het inderdaad zo is dat er meer ruimte voor professionals en toezichtorganisaties is om de medialogica te beïnvloeden, dan neemt de rol van strategie toe. En daarmee wordt het gesprek opnieuw belangrijk over hoe toezichthouders in de media willen komen en hoe zij omgaan met de intensiverende mediadruk op de eigen organisatie en het domein waarop ze toezicht houden. Dat kan bijvoorbeeld via gerichte inzet rond het ‘merk’ van de toezichthouder, zoals in andere domeinen al veel gebeurt. Communicatie en beeldvorming is dan niet iets dat zich steeds opnieuw en eenmalig voltrekt, maar bouwt voort op – en verder aan – een breder *brand*. Dus niet alleen ‘wat willen we hier zeggen’, maar ook ‘wat willen we zijn’? Daarnaast ligt het voor de hand om meer systematisch dan nu gebruik te maken van het werk dat ook voor de publieke dienst gedaan is rond de inzet van *framing*, *scripting* en *casting*. *Framing*, in de zin van het kiezen van taal en beelden die niet zozeer de directe boodschap maar de interpretatie ervan beïnvloeden. *Scripting*, in de zin van een gerichte opbouw van verhaallijnen die feiten, gebeurtenissen en gegevens niet ‘droog’ presenteren, maar deze plaatsen in een opbouw richting een conclusie: welke richting gaat het op, is dat erg, wiens schuld is dat, wat kan er gedaan worden en wie is er logischerwijs aan zet? Vragen waarvan de beantwoording met gerichte *scripting* niet aan het toeval wordt overgelaten, maar waarbij in de verhaallijn en de presentatie van die vragen de antwoorden als ingebakken zijn. Aandacht voor *casting* is een derde element, waarbij niet zozeer de verhaallijnen en frames zelf, maar gericht nagedacht wordt over de persoon, de plaats en het podium waarop presentatie plaatsvindt. Wie is in staat om dit verhaal vertrouwenwekkend te brengen? Welk gezicht past bij de urgentie die gewekt moet worden? Presenteren we dit rapport op kantoor of juist in het veld? Zijn we ter plaatse bij het incident, of spreken we de

pers vanuit een crisiscentrum ergens in Den Haag? Naarmate de fatalistische interpretatie van medialogica minder dominant is, ontstaat meer de behoefte en noodzaak voor strategische media inzet door de toezichthouder.

4 NIEUWE MEDIA EN NIEUWE NETWERKEN

4.1 Verschillen tussen klassieke media en sociale media

Klassieke massamedia, waarbij via geredigeerde en georganiseerde dragers informatie naar het publiek wordt gebracht, zijn nog steeds van groot belang in het denken over media en bestuur. Het medialandschap is in beweging, maar hoewel de oplages van kranten kleiner worden en de advertentie-inkomsten voor veel bladen teruglopen, voert het te ver om te zeggen dat klassieke media aan het verdwijnen zijn. Het zijn nog steeds belangrijke en invloedrijke elementen in het medialandschap. Datzelfde geldt voor televisie; in Nederland vertegenwoordigt televisie nog steeds het belangrijkste aandeel mediagebruik (uitgedrukt in uren) (Huysmans en De Haan 2010). Daar komt bovendien bij dat traditionele media zich steeds meer organiseren in multimediale bedrijven, die in verschillende soorten media actief zijn (Commissariaat voor de Media 2002; RMO 2003). Sommige kranten maken bijvoorbeeld verlies op hun ‘papieren’ activiteiten, maar zien winst op hun digitale activiteiten. Bovendien is het onderscheid in de vorm van klassieke media en sociale media wel scherp, maar mediaconcerns strekken zich over deze beide uit. Dagbladen hebben eigen Twitter-accounts bijvoorbeeld, waarmee ze proberen om lezers te betrekken bij ‘hun’ nieuws, input krijgen – bijvoorbeeld van lezers die ter plaatse zijn bij een incident en een foto uploaden of zelfs verslag doen – of nieuws via het netwerk verspreiden. Zo ontstaan niet zozeer twee blokken van zo men wil ‘oude’ en ‘nieuwe’ media, maar nemen bestaande ‘traditionele’ media de nieuwe vormen deels over en zijn beiden complementair aan elkaar (Dutta-Berman 2010). Ze proberen de vernieuwing in hun bestaande model te integreren. Zo zijn klassieke media zelf meer ‘sociaal’ geworden en opereren ze steeds meer 24 uur per dag, in plaats van op weg naar de volgende verschijning, uitzending of uitgave (Noack 1998; Dimmick et al. 2004). Andersom worden sociale media overigens meer ‘klassiek’; denk aan een digitale ‘krant’ als de Huffington Post, maar ook de pogingen van sociale media om in gecondenseerde overzichten individuele berichten in tijdschriftachtige *formats* samen te brengen. Of denk aan *weblogs* die ‘televisie’ gaan maken, nog het meest expliciet in het geval van GeenStijl door de eigen zender Powned binnen het publieke bestel op te richten. Nieuw en klassiek worden daarmee steeds minder betekenisvolle termen, omdat het landschap steeds meer gemengde en vernieuwde vormen laat zien.

In dit deel zullen we – vanuit de empirische opbrengst dat in het toezicht ruimte is voor strategisch opereren – nader ingaan op het onderscheid tussen klassieke massamedia en sociale media, waarbij we ons primair richten op de verschillende soorten dynamiek die ze omvatten. Vervolgens kijken we hoe dat verschil doorwerkt in en rond het toezicht. Wat betekenen de drie vanuit klassieke media gevonden profielen in de context van de *nieuwe*

media? Hoe verhouden nieuwe media zich tot de klassieke media? Bevinden ze zich in het verlengde daarvan, en intensiveren ze het verder gelijkblijvende mediaproces? Of veranderen ze dat proces? En zo ja, hoe fundamenteel en ingrijpend is die verandering? Ook hier geldt weer dat we nieuwe media bezien als én een potentieel complicerende factor voor de toezichthouder, én als mogelijk instrument of platform om de eigen effectiviteit te vergroten.

De voornaamste functie van klassieke én sociale media is het – ieder op de eigen manier en met de eigen achtergronden, maar daarover later meer – *informer*en van het publiek. Massamedia vervullen deze functie door informatie vooraf te *interpreteren* en aan het publiek te leveren. Dat brengt meteen ook het belangrijkste onderscheid tussen beide in beeld. Bij klassieke massamedia zijn er *poortwachters* die beslissen wie toegang heeft tot de media (in de zin van ‘in berichtgeving worden opgenomen’), wiens stem gehoord wordt en welk bericht in het nieuws komt. Klassieke media brengen het nieuws niet ‘zoals het is’, maar brengen dat nieuws dat ze relevant achten, geduid zoals het medium het ziet (McCombs en Shaw 1972).

De poortwachters van klassieke massamedia zijn professionele journalisten en redacteuren, die vanuit hun positie de macht hebben om te beslissen wie en wat door de selectie komt en wat daarmee het publiek kan bereiken (Nip 2006). Ze bepalen daarmee nog niet wat het publiek ziet en vindt – mensen kunnen de andere kant op kijken, slaan stukken over en bepalen zelf hun mening – maar ze hebben uiteraard grote invloed op de gedachtevorming (De Vreese et al. 2006). Zeker naarmate klassieke media minder gevarieerd zijn, of hun aantal kleiner is, zijn de keuzes van poortwachters meer bepalend. Dat kan op verschillende manieren uitwerken. Een deel van de kritiek op de poortwachtersfunctie van klassieke media behelst dat redacties in hun selectie normatieve of zelfs ideologische voorkeuren overdragen aan hun publiek en daarmee de opvattingen van lezers, kijkers of luisteraars beïnvloeden.

Massamedia zijn daarmee een normatieve en politieke factor geworden. Anderen stellen het tegenovergestelde en zien als belangrijkste probleem van de poortwachtersfunctie juist dat in de door commerciële belangen gedreven jacht op de consument de redacties veel te volgzaam zijn geworden aan het publiek. Kijkers, lezers en luisteraars krijgen steeds meer voorgeschoteld van wat ze al vinden, weten en wat ze graag zien; media sluiten het liefst dicht aan bij de interesses en de kennis van het publiek, omdat daar de meeste ‘verkoop’ te behalen is. Waar de eerste categorie zorgen zich richt op het normatief-sturende karakter van redactie, gaat het in de tweede categorie juist om het verlies van eigen kritisch-normatief vermogen van redacties. ‘Wat je ziet ben je zelf,’ stelt Beunders (2000) in een beschouwing over de veranderende rol van media, waarin kritiek van de tweede categorie wordt geuit.

Kritiek op het vermeende 'linkse' of progressieve, in plaats van conservatieve, geluid van de publieke omroep is een voorbeeld van het eerste. Zeker daar waar media vanuit publieke middelen gefinancierd worden, is de normatieve en politieke rol van poortwachters van belang. Poortwachters zouden dan ofwel geheel neutraal moeten zijn, ofwel gelijkmatig (of representatief, dat is onderwerp van discussie) over verschillende opvattingen en stromingen verdeeld moeten zijn. Overigens beperkt de normatieve discussie zich allesbehalve tot landen met een publiek mediabestel: in de VS is de discussie over de normatieve rol van kranten en televisiestations minimaal even intens als in Nederland, terwijl daar geen publieke media bestaan (Wilkins 2000).

Een derde functie die in massamedia sterk aan de kant van de producent ligt is die van 'waakhond' (Norris 2000). De media houden toezicht op de sociaal-politieke omgeving en rapporteren over verschillende sociaal-politieke ontwikkelingen in de maatschappij (RMO 2003). Ze doen dat zelf, waarbij de lezers meelesen en meekijken – en waarbij hun volumes bijdragen aan de impact van interventies van de waakhond. Politici maken zich meer druk om media met een groot bereik, dan om obscure of sterk gespecialiseerde media. Klassieke media vormen een bouwsteen in het democratische bestel, hoewel niet alle mediabedrijven die functie even sterk zullen ervaren (wat niet betekent dat ze de functie daarmee ook minder vervullen). Media brengen onderwerpen naar de agenda of benadrukken verschillende thema's op de politieke en maatschappelijke agenda. Dit laatste valt onder de *agenderende* functie van massamedia (Lippmann 1949; McCombs 1997; McCombs 2004; Weaver 2007).

Massamedia identificeren kwesties en brengen die onder de aandacht, evenals de mogelijke oorzaken of oplossingen van het door hen gesignaleerde 'probleem'. Hoewel massamedia ruimte bieden aan een beperkt aantal actoren, bieden ze *ruimte voor de expressie van meningen* van het publiek. Dus, ondanks het feit dat een selecte groep mensen toegang heeft tot massamedia, bieden ze een platform voor een verscheidenheid aan debatten en opinies. Media worden daarmee gezien als vergelijkbaar met de *town hall meetings* of groepsdiscussies van het verleden (Gurevitch en Blumler 1990: 25-26). Het zijn plaatsen en podia voor debat, ook al is daarin niet voor iedereen tegelijk plaats.

Niet zozeer een formele functie, maar mogelijk wel een indirect gevolg van massamedia is dat ze een prikkel kunnen vormen voor burgers om te participeren in publieke instanties en het publieke proces. Dat is een vierde functie die massamedia vervullen: ze hebben een *mobiliserende* en *activerende* rol (Norris 2000). Mensen raken niet alleen geïnformeerd over, maar ook geïnteresseerd in wat er in het politieke debat speelt. En sommigen raken geïnspireerd – of geïrriteerd – waardoor ze in beweging komen en actief worden in de

politiek. Mensen weten beter wat er speelt, leren over processen, weten beter welke keuzes ze kunnen maken en raken betrokken in het politieke proces. Hier speelt opnieuw ook de rol van de poortwachter sterk mee. Media inspireren en activeren, maar voor de onderwerpen waar zij zelf de nadruk op leggen. Een voorbeeld van veel gehoorde kritiek op media is dat ze zich niet richten op ‘grote lijnen’ of ‘echte problemen’, maar teveel incidenten uitvergrooten (Castells 2002; RMO 2003). Het publiek mobiliseert zich vervolgens rondom aansprekende gebeurtenissen die echter weinig van doen hebben met achterliggende problemen.

Voor elk van de verschillende functies, taken en mogelijke rollen van klassieke media geldt dat ze evenzeer op sociale media te betrekken zijn, maar dat de verhouding tussen de producent en consument van informatie en beeldvorming omgekeerd is. Het belangrijkste verschil met massamedia is dat bij sociale media de gebruikers zelf *informatie verzamelen, selecteren, verspreiden, duiden en interpreteren*. Sociale media zijn ‘doe-het-zelf-media’, met consumenten die tegelijkertijd informatie ontvangen, produceren en zenden (Homburg en Karré 2011: 10). Het ‘publiek’ van sociale media is vrij om te navigeren tussen verschillende informatiebronnen, zodat ze zich niet hoeven te baseren op de beschikbare bronnen. De informatie ligt letterlijk open en kan via zoekmachines en allerlei vormen van verwijzingen snel en tegen minimale transactiekosten worden gevonden. Consumenten kunnen kiezen welke vorm ze fijn vinden, maar ook selecteren op inhoud en duiding. En dat gaat verder dan het kiezen uit een breder aanbod. Mobiele *apps* en web 2.0-sites bieden de mogelijkheid dat ieder individu zijn of haar mening kan *communiceren*. Een simpele Tweet, een Facebook-bericht of een eigen blog zijn voldoende om deel te nemen aan een debat, een debat in gang te zetten of een ‘nieuwsitem’ te genereren. De meningen die in beeld komen zijn niet meer de keuze van de redactie van de opiniepagina’s, maar het product van wat mensen zelf relevant vinden. Sociale media gaan niet zozeer over nieuwe meningen en opvattingen die ontstaan, maar over nieuwe technieken die mogelijkheden bieden om gedachten, meningen, opvattingen en informatie met anderen te delen. Het gaat om de verplaatsing van de *poortwachtersfunctie* – elk individu is poortwachter – maar ook om de *productie* van nieuws – elk individu is een potentiële producent van nieuws, interpretatie en duiding.

Een tweede van klassieke media onderscheidende invulling van sociale media is het *profielen en netwerken*. Klassieke massamedia zorgen voor een onzichtbare en passieve binding tussen het publiek; mensen zien of lezen hetzelfde, maar weten dat niet van elkaar en kunnen dat gedeelde informatie niet actief inzetten om tot onderlinge interactie te komen. Bij sociale media is dat mechanisme omgekeerd. Ze bieden gebruikers de mogelijkheid profielen te maken en netwerken op te bouwen, waarbij sociale media voor gebruikers als het ware

uithangborden voor zichzelf worden. Ze maken van zichzelf een merk, inclusief de marketingstrategie die daarbij hoort. Of, als de keuze daarvoor niet strategisch is, doen op sociale media allerlei dingen die uiteindelijk van invloed zijn op hun sociale imago in verschillende netwerken. Via de weg van sociale netwerken bieden sociale media individuen en bewegingen ook de mogelijkheid om hun lokale praktijken *op te schalen* tot regionale, nationale of internationale praktijken en/of effecten. Via sociale media is hun bereik in potentie veel groter dan alleen hun bekende eerstelijnsnetwerk. Berichten worden doorgestuurd, gedeeld, of anderszins verspreid door anderen, waardoor ook kringen buiten het eigen netwerk er mee in contact komen. Dat is allesbehalve een virtuele en onpersoonlijke verbinding, zoals ten onrechte op veel plaatsen wordt vermoed. Virtueel contact en via 2.0-toepassingen opgebouwde netwerken worden voortdurend ingezet voor 'fysieke' actie in de 'echte' wereld: in *flashmobs*, *crowdsourcing*, *crowdfunding*, sollicitaties via sociale netwerken, oplossen van problemen via antwoorden uit 'durf te vragen', enzovoorts (Kreijveld 2012). Soms 'positief', zoals de via social media georganiseerde massale *clean-up* na de rellen in Londen, soms angstaanjagend en negatief zoals bij het via social media afgekondigde 'feest' in Haren. Sociale netwerken zijn alleen in technische zin 'virtueel'. Ze zijn diep verweven met 'werkelijke' en fysieke realiteiten buiten de virtuele realiteit van *websites*, *apps* en *microblogs*. Het zijn daarmee dus ook niet alleen beeldvormende media, maar vooral ook organiserende, activerende en producerende media, waarbij de organisatie niet voortkomt uit een strategisch, aanwijsbaar en aanspreekbaar centrum – zoals een nieuwsredactie – maar van individuen, kleine groepen en letterlijk iedereen in het netwerk. Net als klassieke massamedia hebben sociale organisatiekracht, maar dan radicaal decentraal in plaats van de centrale kracht van massamedia.

4.2 Consequenties van de ontwikkeling van nieuwe media voor het toezicht

Wat is de betekenis van nieuwe, sociale media voor het toezicht? Die vraag is op twee niveaus te beantwoorden. Op het eerste niveau gaat het om nieuwe middelen die zich in de bestaande functies van media aandienen. Het zijn, eenvoudig gezegd, dezelfde functies waar nieuwe kanalen aan toegevoegd worden. Een krant heeft niet alleen meer een papieren editie, maar verschijnt ook op *tablets* en *smartphones*, heeft een nieuwssite met weer net andere content en andere invalshoeken, en via allerlei 'reageeropties' kunnen lezers meepraten over het nieuws. Daarnaast proberen kranten via actieve Twitteraccounts en aanwezigheid op Facebook om verkeer naar hun sites te leiden, met spraakmakende koppen, links en statusupdates. Nieuwe media zijn daarin deels een extra uithangbord voor de basis, de krant of site die daarbij hoort; maar soms ook een *outlet* voor ander soort nieuws en soorten berichtgeving die niet goed passen in het principe van de krant. Maar steeds geldt daarvoor nog steeds dat het gaat om nieuwe kanalen voor dezelfde functie.

Op een tweede niveau veranderen de nieuwe media niet alleen de kanalen van de media, maar krijgt de interactie zelf een wezenlijk andere vorm. Dat wil zeggen, het fundamentele principe achter de klassieke verhoudingen in de media krijgt een andere vorm. De belangrijkste overgang daarbij is de omslag van procesmodel van communicatie, dat de basis vormt van het klassieke model, naar een netwerkmodel van nieuwe media. Daarmee verschuiven niet alleen de rollen, maar krijgen de functies een heel andere betekenis. Media 'hebben' niet meer drie rollen, maar *delen* die rollen met andere 'zenders' en brengers van nieuws, opinies, reportages, opvattingen en foto's. Het gaat niet om massamedia die met een groot publiek communiceren, maar om de massa die zelf medium is voor onderlinge, ongestructureerde, maar evengoed massale communicatie.

Het netwerkmodel van communicatie dat met nieuwe media is gegroeid, draait niet om communicatie van de één tot de ander, maar om communicatie van *allen met allen*. Daartussen staan klassieke media – in al hun informatievormen – als nevenschikte partijen. Daarbij wordt ook het onderscheid tussen zender en ontvanger doorbroken; dat betekent dat er niet alleen heel veel zenders zijn, maar ook dat ontvangers zelf actief zenden. De basis van het procesmodel ligt in het werk van Lasswell (1948) en Shannon en Weaver (1949). Het netwerkmodel komt onder andere voort uit de netwerktheorie, dat teruggaat naar het begin van de tweede helft van de twintigste eeuw. Massamedia zijn primair gebaseerd op analoge en papieren mediasystemen, terwijl sociale media gebaseerd zijn op gedigitaliseerde mediasystemen. Vanwege de analoge en papieren systemen bieden massamedia hun gebruikers vooraf geselecteerde informatie en de consequentie daarvan is dat massamedia burgers/gebruikers kunnen misleiden door inaccurate informatie te leveren. Deze voorselectie van informatie kan ook leiden tot *self-fulfilling-prophecies* van massamedia (Bennett 2009). Dit risico van informatiemanipulatie is in mindere mate aanwezig bij sociale media, omdat de gebruikers niet alleen consumenten, maar ook co-producenten, oftewel *prosumers*, zijn (o.a. Toffler 1980; Schmitter 2011, Shirky 2009). Tabel 4.1 brengt de verschillen tussen klassieke massamedia en sociale media samen en gaat in op de betekenis ervan voor het toezicht.

Tabel 4.1 Klassieke massamedia, sociale media en implicaties voor het toezicht

	Massamedia		Sociale media	
	<i>Kenmerk</i>	<i>Relevantie voor Toezicht</i>	<i>Kenmerk</i>	<i>Relevantie voor Toezicht</i>
Communicatie model	Proces model	Eenrichtings-communicatie: zender – ontvanger	Netwerk model	Interactieve communicatie: zender, ontvanger, verspreider tegelijk.
Systeem	Analoog / papier	Door media sterk vertraagde actie en reactie	Digitaal	Bijna 'real time' overdracht en wisselwerking van data
Institutionele richting	Verticaal / top-down	Journalisten berichten over gebeurtenissen in het domein van de toezichthouder.	Horizontaal	Burgers en/of sociale media, signaleren zaken die spelen bij ondertoezichtgestelden of bij de toezichthouder.
Interactie	Eenrichting	Toezicht op actor door toezichthoudend orgaan.	Vele-naar-vele	Gebruikers kunnen toezicht houden door directe interacties.
Informatie	Inhoud door medium gecreëerd	Actor levert informatieve en institutie controleert deze	Inhoud door gebruiker gecreëerd	Interactieve omgeving tussen actoren en gebruikers
Publiek	Passieve gebruikers	Geen burgerparticipatie / weinig consumenten	Actieve gebruikers	Prosuming / consumenten, co-creatie en co-producenten
Toegang tot media	Beperkte groep door selectie poortwachter	Vooraf geselecteerde, op maat gemaakte informatie	Meestal ongelimiteerd	Eigen instituties en informatiekkanalen organiseren

4.3 Conclusie: van de ontwikkeling van nieuwe media voor het toezicht

Het voert te ver om in de afbakening van dit essay een volledige analyse te geven van de werking van sociale media voor het overheidstoezicht. Toch is het van belang om te laten zien hoe de basisprincipes van communicatie via sociale media fundamenteel verschillen van klassieke media. Voor toezichthouders die mediabeleid en mediastrategie willen ontwikkelen – om incidenten te voorkomen en hun effectiviteit te vergroten – geldt dat ze daarbij steeds meer onderscheid moeten maken naar klassieke en sociale media. Met als aantekening dat beide vormen zich steeds meer met elkaar vermengen, waar ze de afgelopen jaren nog relatief gescheiden van elkaar waren. Toezicht verandert langzaam richting Toezicht 2.0, met nieuwe communicatievormen die nieuwe mediastrategie mogelijk maken – en nieuwe beperkingen en mogelijk belemmeringen voor toezichthouders betekenen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op hoe die mogelijkheden en nieuwe relaties er volgens ons uit zien en wat de consequenties ervan voor toezichthouders – organisaties én individuele professionals – zijn.

5 TOEZICHT EN MEDIA: HANDELINGSOPTIES VOOR GEMEDIATISEERD TOEZICHT

5.1 Gemediatiseerd toezicht: van toezicht in naar toezicht via de media

Het medialandschap waarbinnen het toezicht functioneert is sterk in beweging. Traditionele media zijn in verandering en staan onder druk. Er zijn grote ontwikkelingen op het web, die zorgen voor '2.0-dynamiek', ook binnen traditionele massamedia. Daarin verandert het *procesmodel* van traditionele massamedia in een *interactief netwerkmodel*. Zender en ontvanger versmelten en communicatie verandert richting communicatie van allen-tot-allen. Klassieke rollen en mogelijkheden van de media, zoals de rol van poortwachter en eigen *framing* van het nieuws, vervagen daarmee. Of beter gezegd, ze zijn er nog wel, maar de mogelijkheden van het publiek om er omheen te bewegen en zelf nieuws te zoeken en te maken via het netwerk zijn oneindig. Klassieke media verliezen niet alleen positie, maar ook de vanzelfsprekende relevantie. Daarmee wordt de arena waarin media en toezicht zich tot elkaar verhouden minder overzichtelijk dan hij was en worden de verbanden en vormen meer gevarieerd.

Tegelijkertijd moet het verlies aan relevantie van traditionele media ten koste van sociale media niet worden overdreven. Het is een gecontextualiseerd verlies, dat weliswaar in potentie ingrijpend is, maar plaatsvindt binnen de dominante functie van klassieke media. Zeker ten aanzien van overheidsoptreden zijn klassieke media nog steeds van groot belang. Programma's als Zembla, Nieuwsuur en De Slag om Nederland laten zien dat veel van het gesprek over het openbaar bestuur nog steeds het gevolg is van bijdragen van de klassieke media. Ook in het toezicht geldt dat zij nog steeds het meest direct te maken hebben met wat georganiseerde nieuwsmedia doen. Ze kunnen die media benutten om hun boodschappen voor het voetlicht te brengen en media als megafoon voor hun standpunten te gebruiken. Dat is meer dan voorlichting, het is een instrument om de primaire taak van de toezichthouder invulling te geven: het *borgen van het vertrouwen in een systeem*. Dat krijgt vorm via een eerste lijn van activiteiten die direct gericht is op de ondertoezichtgestelden, maar ook via talrijke acties gericht op de gebruikers van het systeem – zij die vertrouwen in het systeem moeten kunnen hebben. Toezicht gaat dus deels om het controleren op – en daarmee bijdragen aan – naleving door ondertoezichtgestelden, maar ook om het verspreiden van vertrouwen in het systeem. Soms puur gericht op gebruikers, maar vaak ook als indirect middel om ondertoezichtgestelden tot naleving te brengen. Toezichthouders verschijnen dus niet alleen *in* de media, maar toezicht vindt steeds meer plaats *via* de media: daarin functioneren media niet alleen meer als vindplaats van nieuws over toezichthouders, maar als platform waarop toezichthouders actief zijn en resultaat kunnen boeken.

De ontwikkeling van nieuwe media en medialogica biedt nieuwe ruimte voor toezichthouders om te beïnvloeden, maar die ruimte wordt in praktijk zeer verschillend opgepakt. Daarover bestaan veel theoretische uiteenzettingen die vaak op metaniveau reflecteren op de veranderende verhoudingen tussen media en toezicht en komen tot drie perspectieven. Het empirisch onderdeel dat de basis vormt voor dit essay laat zien dat op het niveau van individuele professionals iets anders aan de orde is. Zij geven aan op verschillende manieren hun rol en relatie ten aanzien van media invulling te geven. Daarin zien we elementen terug van de drie onderscheiden perspectieven, maar in combinaties. De perspectieven *zijn* niet hoe de relatie in praktijk invulling krijgt, maar bieden inzichten voor de profielen van mensen die in de praktijk van toezicht werkzaam zijn en een relatie met de media onderhouden.

Daarnaast is het belangrijk om te onderkennen dat de relatie tussen media en toezicht ook op een andere manier dynamisch is. De rol en positie van journalisten en toezichthouders zijn zelf ook in beweging. Klassieke media zijn in verandering, deels door bewegingen *binnen* de sector, maar ook door de opkomst van nieuwe media en de fundamentele veranderingen die daarmee ontstaan. Hetzelfde geldt voor het toezicht. Nieuwe media en open data maken dat individuele burgers zich kunnen ontwikkelen tot 'arm-chair auditors'. Het toezicht verplaatst daarmee: vanuit de burelen van de toezichthouder naar de open ruimte op het web.

Vervolgens is het de vraag hoe deze verandering in de achtergrond van toezicht en media doorwerkt in de relatie tussen toezicht en media. En wat de rol van nieuwe media en 'nieuwe toezichthouders' – burgers, professionele amateurs – wordt.

Door de nieuwe ontwikkelingen komen klassiek gescheiden rollen door elkaar te lopen: de burger wordt journalist en toezichthouder, toezicht is niet meer alleen van inspecties of autoriteiten, maar ook van burgers die als *prosumer* op websites verantwoording vragen en hun recensies kenbaar maken. Toezicht is niet langer een kwestie van 'informatie geven' maar van coproduceren, wisselwerking komt voorop te staan, relaties worden 'gemaakt' via sociale netwerken en frames worden neergezet door op het web het gesprek een bepaalde kant op te bewegen. Relaties keren zich om en nieuwe toegang ontstaat. Onderzoek van Klijn (Korthagen en Klijn 2012) laat bijvoorbeeld zien dat via media-aandacht nieuwe oppositiegroepen en zwakke belangen meer ruimte krijgen om hun verhaal te doen dan via het reguliere politieke proces. Zo klinken nieuwe stemmen nu luider in het democratisch proces.

Dat zorgt steeds voor nieuwe mogelijkheden én moeilijkheden voor de toezichthouder, zoals het ook voor traditionele massamedia voor onzekere ontwikkelingen zorgt. De impact van

nieuwe media moet daarbij (nog) niet overdreven worden, net zoals de huidige positie van traditionele media nog steeds zeer sterk en dominant is. Maar het is tegelijkertijd helder dat er een begin is gemaakt in een exponentiële groei van massamedia; die niet alleen maakt dat we er meer gebruik van gaan maken, maar ook dat het landschap waarbinnen de verhouding tussen media en toezicht nu vorm krijgt radicaal zal veranderen. Dat noopt meer nog dan bij de huidige, toch al complexe, relatie tussen media en toezicht tot grote behoedzaamheid aan de kant van de toezichthouder. Niet bedoeld als ‘defensief’ of teruggetrokken opereren, maar als inzet voor een strategie gericht op kleine stappen en incrementele voortgang. De les van die ontwikkelingen is dat toezichthouders zich in een snel bewegend en inherent onduidelijk speelveld bevinden waar antwoorden en werkzame strategieën er niet eenvoudigweg zijn – wachtend om ontsloten te worden – maar zich in de praktijk aftekenen en in leerprocessen verder tot ontwikkeling komen. Dat is meer dan een uitnodiging tot meer vaardigheid in het omgaan met media als instrument; het gaat om het integreren van media – sociaal én klassiek! – in de kernprocessen en afwegingen van het toezicht. Het toezicht staat dan niet tegenover de media, of verschijnt er in, maar voor een deel *zijn* de media het toezicht.

5.2 Fatalisme voorbij: de noodzaak van een actief optreden

Wat moeten toezichthouders doen, gezien de beschouwing die we in dit essay hebben gehouden over het belang van de media, de complexe dynamiek tussen media en toezicht en het feit dat toezichthouders zelf ruimte zien voor beïnvloeding van de media? We noemen hier een aantal richtingen en perspectieven die toezichthouders kunnen helpen om positie te kiezen en strategisch actief op te treden. Dat legt sterk de nadruk op het vermogen van toezichthouders om zelf, autonoom te handelen ten aanzien van de media. Dat moet niet worden verward met een volstrekt autonome positie ten aanzien van de politiek of het beleid.

Onderdeel van de afweging van toezichthouders is de rol en positie van de politieke bestuurder, het departement en het beleid – waarbij in sommige gevallen die posities de autonomie van eigen handelen door de toezichthouder sterk zullen beperken. De mediastrategie van toezichthouders komt tot stand met naast toezichtinhoudelijke afwegingen ook relationele, en uiteindelijk ook politieke afwegingen.

Het waait niet over!

Toezichthouders kunnen ondanks het belang van de media kiezen voor een relatief passieve strategie. Ze kunnen handelen indachtig het oude gezegde dat in de krant van vandaag de vis van morgen verpakt wordt. Media-aandacht is in deze benadering bovenal *vluchtig*, evenals de aandacht van het grote publiek voor die media-aandacht. Na enige tijd verstomt de commotie en kan de toezichthouder zijn *business as usual* hervatten. Stilzitten en wachten

tot het overwaait lijken dan de belangrijkste aanbevelingen voor toezichthouders die tijdelijk tot het centrum van de media-aandacht behoren. Toch is het onwaarschijnlijk dat deze benadering op de lange termijn batig is voor de toezichthouder. Daar zijn verschillende redenen voor.

Het eerste argument voor een meer actieve dan passieve opstelling is het belang van *beelden* in het mediatijdperk. Zoals we in dit essay meerdere keren hebben aangegeven zijn beelden en imago heel belangrijk in de moderne tijd. Ons wereldbeeld en onze identiteit vormen zich steeds meer via beelden, die we tenminste gedeeltelijk verkrijgen via de media. Dat betekent dat media meer brengen dan een eenvoudig nieuwsitem; ze kunnen beelden maken en breken en interveniëren daarmee op een veel dieper liggend niveau dan alleen de nieuwscyclus en de percepties van vandaag. In de krant van vandaag wordt dan misschien wel de vis van morgen verpakt, de beelden beklijven lang nadien. En belangrijker, ze vormen de opmaat voor de duiding van het *volgende* verhaal en het oordeel over het *volgende* optreden van de toezichthouder. Beeldvorming is niet zozeer een sequentieel proces, waarbij het publiek elke keer opnieuw zijn beeld vormt op basis van wat er dan voorgeschoteld wordt.

Het is veeleer een gestapeld proces, met positieve feedbackmechanismen die maken dat de gevestigde indruk uit eerdere beelden en verhalen sterk bepalend is voor hoe het volgende wordt geïnterpreteerd. In die zin zijn *branding* en *framing* geen keuzes van de toezichthouder; ze vinden onvermijdelijk en voortdurend plaats. De keuze voor de toezichthouder is of deze daar zelf actief in mee doet en zelf strategisch interenieert en – letterlijk – probeert het beeld te vormen. Niet voor niets besteden politici in verkiezingen tegenwoordig heel veel tijd en moeite om een goed *brand* op te bouwen. De kritiek is dan dat het niet meer om de inhoud gaat. Dat is maar ten dele waar; de inhoud krijgt vorm in de context van de beeldvorming. Wie het beeld strategisch vormt, brengt via dat beeld ‘zijn’ inhoud binnen. Het beeld is geen vorm, maar is zelf inhoudelijk geworden. En het is bovendien niet vluchtig, maar juist sterk beklijvend, volhardend en vaak irrationeel persistent. Het doet niet meer ter zake, is niet meer actueel, maar is nog steeds bepalend. Passieve of afwezige beeldstrategie kan en mag, maar heeft een hoge prijs, die bovendien jarenlang betaald wordt.

Een tweede argument ligt in het verlengde hiervan. Media zien geen individuele gebeurtenissen, maar leggen *dossiers* aan. Als journalisten over onderwerpen schrijven beginnen ze niet opnieuw, of bij het feit dat voor hen ligt, maar pakken ze eerdere dossiers erbij om hun beeld te vormen (zie Bennet 2009). Als de inspectie Volksgezondheid in het nieuws komt dan pakt de journalist eerdere dossiers erbij, waarmee opnieuw het verhaal over

de falende *intensive cares* naar voren komt van enkele jaren geleden. Of van mogelijke andere voorbeelden, die strikt genomen niet gerelateerd hoeven te zijn aan wat er aan de hand is, maar daar via dossiervorming wel aan worden gekoppeld. Het verhaal dat rond een concreet en actueel feit ontstaat, is mede een product van eerdere, vroegere en bovenal andere verhalen in het dossier. Dossiervorming is een krachtige positieve feedback, die maakt dat bij organisaties die eenmaal een bepaald beeld of een bepaalde reputatie hebben ('moeizaam', of juist 'professioneel') voorkomende volgende gevallen vanuit dat perspectief beschreven en geduid worden. Organisaties die het eenmaal moeilijk hebben, krijgen het steeds moeilijker, ook als daar strikt genomen geen aanleiding voor is. Organisaties met een goede reputatie blijven buiten schot, ook als ze niet goed presteren.

Kortom, mediabeelden duiken steeds opnieuw op en vormen de 'achtergrond' voor elk nieuw verhaal. Daarbij is de achtergrond geen inhoudsloze context voor het verhaal, maar het dwingende interpretatiekader voor duiding van wat er aan de hand is. Als dergelijke mechanismen en patronen inderdaad van kracht zijn, dan helpen stilzitten en wachten tot de media-aandacht overwaaien niet. De aandacht waait niet over, maar komt steeds terug. En het verhaal van nu ligt bovenop in het dossier dat de volgende keer op tafel komt.

Beeldvorming en berichtgeving krijgt weliswaar vorm in korte snelle nieuwscycli, maar door de opeenvolgende cycli zijn lange en zichzelf versterkende verhaallijnen te trekken over hoe het met een bepaalde toezichthouder en bepaald domein gaat. Het paradoxale gevolg is dat onder de vluchtigheid en hijgerigheid van media-aandacht lange lijnen van dieper inslijtende beelden en patronen liggen.

Het derde argument verwijst naar het *brand* van de toezichthouder dat in beeldvorming ontstaat. Ook dit is een vorm van continuïteit in de als vluchtig gedachte beeldvorming. *Branding* is de organisatorische evenknie van dossiervorming; de poging van de toezichthouder om zelf ook een bepaald beeld te vestigen, dat over concrete gebeurtenissen heen komt te liggen. Het *brand* staat in een interactieve relatie met individuele gebeurtenissen, verhalen en incidenten. Het merk construeert mede de interpretatie van een gebeurtenis (en 'maakt' daarmee mede de gebeurtenis), maar het merk wordt tevens mede in en door die gebeurtenissen geconstrueerd. Negatieve media-aandacht is schadelijk voor het merk en het imago van de toezichthouder. En dat heeft weer invloed op het functioneren van de toezichthouder en het gezag waarmee zij haar taak vervult, dat bovendien via het merk verder reikt dan alleen het ene concrete geval. Gegeven de hoge kosten om over een langere periode met consistente strategie een merk en reputatie te vestigen, kiezen veel organisaties ervoor om in concrete gevallen niet de gebeurtenis zelf, maar het merk leidend te maken in

hun afwegingen. Grote bedrijven kiezen bij de minste twijfel over een serieus probleem in hun product ('glas in de babyvoeding', 'defecte reminstallatie van de auto') voor een daadkrachtige en massale terugroepactie; ook als het concrete risico dat amper rechtvaardigt.

Ze beschermen het merk, zelfs als dat vanuit de concrete situatie amper rationeel genoemd kan worden. Zoals eerder al aangegeven is 'niets doen' hier eigenlijk geen reële optie: organisaties hebben geen merk, ze *zijn* een merk. Er zijn oordelen en opvattingen over wat de organisatie is, wat deze doet, hoe goed dat gaat en waar het heen beweegt. *Branding* is de bewuste keuze om daar actief op te interveniëren, door producten aan te sluiten op het gewenste beeld en op de netwerken waarin het merk moet functioneren. *Branding* is een krachtig argument voor actieve opstelling. Vanuit hun *brand* bezien kunnen toezichthouders eigenlijk niet stilzitten en toezien hoe hun merk beschadigd wordt in de media, want dat belemmert hun functioneren later. 'Wie geschoren wordt, moet stilzitten,' wordt wel eens gezegd. Vanuit *branding* bezien betekent dit dat het passieve stilzitten en het gebrek aan doortastend optreden voor volgende gebeurtenissen het dominante kader wordt. Zo brengt ook *branding* een argument van langere termijn en continuïteit in de concrete en actuele afweging over mediaoptreden.

Een vierde argument om actief om te gaan met media-aandacht heeft niet zozeer betrekking op de langere termijn, maar op de *spill-over* van media-aandacht naar andere domeinen. Media-aandacht, en zeker negatieve media-aandacht, beperkt zich niet tot formele scheidslijnen van domeinen of competentiegebieden. Media-aandacht voor toezicht werkt door naar de algemene beoordeling van het beleid, van de betrokken bewindspersoon, mogelijk zelfs de legitimiteit van het overheidsoptreden in het algemeen. In een recent onderzoek (Korthagen en Klijn 2012) blijkt dat bij ruimtelijke projecten waar veel negatieve media-aandacht is de uitkomsten door betrokkenen ook significant lager gewaardeerd worden. Dit is ook niet vreemd, omdat negatieve media-aandacht tegenstanders van beleidsprocessen extra munitie geeft om hun argumenten kracht bij te zetten en het verzet tegen het beleid (of het toezicht) te intensiveren. Daar komt bij dat mensen in hun beeldvorming, veel meer dan formeel-juridisch 'juist' is, integrale beelden in hun hoofd hebben. Als ze zich zorgen maken over het toezicht op tandartsen en mondhygiënisten maken ze geen onderscheid tussen algemeen beleid over de gezondheidszorg, de kwaliteit van medisch specialisten, de hygiëne in behandelkamers én het optreden van de toezichthouder.

Media-aandacht heeft, om het in organisatorische termen uit te drukken, belangrijke *keteneffecten*. Als het ergens in de keten niet goed gaat, werkt die beeldvorming door naar andere delen. Wie het nu en hier laat lopen, zorgt daarmee mogelijk op andere plaatsen voor

nieuwe negatieve en schadelijke beeldvorming. Net zoals een succesvol mediaoptreden in het ene deel van de keten de reputatie in een heel ander deel kan ondersteunen.

Dus moeten toezichthouders proactief zijn (in nieuws zoeken, maar ook mijden)

Het argument dat in de krant van vandaag morgen de vis wordt verpakt, gaat dus niet op; dat wil zeggen, de selectiviteit en actualiteit zijn geen argumenten voor passiviteit, omdat het nieuws van vandaag doorwerkt naar volgende keren en naar andere terreinen. Daarmee is niet gezegd dat het nieuws te temmen of te beteugelen is, maar is wel het argument ontkracht dat nieuws dusdanig vluchtig is dat actuele schade er op de langere termijn niet toe doet. Integendeel, beeldvorming van het moment werkt sterk door in volgende keren; het wordt het interpretatiekader waarin volgende gebeurtenissen worden geïnterpreteerd. Er zit dus niets anders op voor toezichthouders om media-aandacht serieus te nemen en zich actief op te stellen. Dit kan zowel door het reageren op media-aandacht als die zich voordoet, als door proactief op te treden – voordat zich ‘feiten’ voordoen. Het eerste heeft duidelijk nadelen vergeleken met het tweede. Als toezichthouders gedwongen zijn om te reageren op berichten in de media, moeten ze bij voorbaat werken binnen het frame en het kader dat door het betreffende bericht is gesteld. Ze moeten het gevestigde beeld ontkrachten, maar daarmee stappen ze als het ware eerst het beeld binnen: “wij doen het niet *slecht*”, “wij waren niet *te laat*”, “wij hebben het niet *laten lopen*”. Wat blijft hangen is niet het *niet*, maar wat daarna komt. De toezichthouder die reageert op bestaande berichten heeft veel minder zelf de regie op de taal en het frame waarin de discussie gevoerd wordt, terwijl dat sterk bepalend is voor het beeld dat blijft hangen. Dat is precies de boodschap van het *public relations*-perspectief dat we eerder in dit essay hebben benoemd: creëer proactief een relatie met de doelgroep, communiceer met en naar deze doelgroep en gebruik daarvoor krachtige beelden die zorgen voor frames, scripts en reputatie die later als een sluier over de interpretatie van zich voordoende incidenten ligt. Het publiek kent de toezichthouder als betrouwbaar en bekijkt vanuit dat perspectief een bericht over een vermeend tekort; “klopt dat wel?” is dan de eerste reactie, in plaats van “zie je nou wel!” Proactieve communicatie kan onmogelijk gaan om de concrete incidenten die zich nog gaan voordoen, maar grijpt vooral in op de kaders van waaruit die toekomstige gevallen als ze zich voordoen, worden geïnterpreteerd. Daarbij komt meteen ook een praktisch dilemma in beeld, want de toezichthouder moet altijd eerst de ondertoezichtgestelde in staat stellen om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat kan betekenen dat het moment voor proactieve mediastrategie voorbij gaat.

Toezichthouders moeten daar dus rekening mee houden in hun beeldvorming en *branding*: ruimte geven voor eigen verantwoordelijkheid, maar daarbij het beeld van controle en regie in stand houden.

Concreet betekent dat voor toezichthouders dat ze met een aantal zaken rekening moeten houden:

1. Toezichthouders moeten zich bewust zijn van het *brand* dat zij willen uitstralen naar de buitenwereld. Dan gaat het om de substantie en de 'content' die ze over willen brengen, maar ook om het netwerk en het product (of de beleidsprestaties) dat daarbij hoort. Dat merk moet in het eigen interne handelen verankerd zijn, zo wordt keer op keer benadrukt in *public relations*-literatuur en -praktijken. Daarmee komt de nadruk van de inspanningen te liggen boven de korte termijn, op de langere lijnen in de beeldvorming.
2. Bij het bewaken van een *brand* en lange termijn beeldvorming hoort een bewuste *communicatiestrategie*. Daarmee zijn niet de incidenten of eventuele negatieve mediaberichtgeving opgelost, maar op langere termijn kan met consistent handelen wel gebouwd worden aan een sterk merk dat toekomstige problematiek inkadert in het positieve imago. Merk en imago komen in interactie van de boodschap, het netwerk van de toezichthouder en het product of de beleidsprestatie tot stand. Beeldvorming is niet het optreden op beeld of het stuk in de krant, maar is een pakket van activiteiten, doelgroepen en relaties. Door die verschillende dimensies van beeldvorming en *branding* meer in samenhang te bezien, ontstaat een op termijn sterker merk dat waarde toeschrijft aan de kwaliteit van het toezicht.
3. *Externe gerichtheid in het netwerk*; de logische consequentie van de twee vorige punten is dat een proactieve houding externe gerichtheid vereist en dat de toezichthouder dus veel energie besteedt aan het opbouwen en onderhouden van een extern netwerk. Dit past dan goed in een meer horizontale invulling van toezicht, waarbij in ieder geval in de strategie voor beeldvorming veel meer expliciet gebruik wordt gemaakt van de netwerken waarbinnen de toezichthouder opereert. Zelfs als het toezicht zelf niet 'horizontaal' is ingericht, kan de beeldvorming dat wel zijn.
4. *Toezicht is persoonlijk*; het opbouwen en onderhouden van een merk is niet alleen zaak van een inhoudelijke boodschap, maar ook van de *casting* van de gezaghebbende personen die namens de toezichthouder in beeld komen. Misschien wel meer dan beleid is toezicht een persoonlijke zaak. Komt de toezichthouder vertrouwenwekkend over? Straalt de persoon daadkracht uit?
5. *Toezichtorganisaties zijn gepersonaliseerd*; belangrijker nog dan het voorgaande is dat in beeldvorming en berichtgeving het toezicht gepersonaliseerd raakt. Niet alleen doordat er personen in beeld komen, maar de inspectie wordt in beeldvorming, verhaallijnen en uitspraken langzaam zelf een persoonlijkheid. "De inspectie is betrouwbaar", "de toezichthouder treedt op", "de inspectie verzwaart het toezicht". Organisaties worden zo persoonlijkheden, met karaktereigenschappen, kenmerken, geschiedenis en stijl. Soms is dat verpersoonlijking door identificatie met de leidinggevende, zoals de OVV in zijn

beginjaren letterlijk 'de Raad van Pieter' was. Maar soms ligt dat meer op het niveau van een karakter: de inspectie is te vertrouwen, doet zijn best voor burgers, strijd tegen gevestigde belangen en houdt zijn poot stijf als boodschappen politiek onwelkom zijn. Verhalen hebben karakters nodig, en in veel van de beeldvormende verhalen wordt de toezichthouder van organisatorische eenheid of institutie steeds meer gezien als persoon met eigenschappen en karakterkenmerken.

Zonder overmatig geloof in maakbaarheid van media en de bewerkbaarheid van beeldvorming

Proactief, bewust en strategisch optreden van toezichthouders is te midden van de complexiteit van de mediasamenleving dus van groot belang. Dit essay is in die zin een pleidooi voor bewuste en actieve beeldvormingsstrategie door toezichthouders. Het vergroot de kans om 'nu', bij een actuele gebeurtenis, beeldvorming positief te beïnvloeden, maar zorgt vooral voor continuïteit in het merk, de reputatie en het verhaal van de toezichtorganisatie en het domein waarop die toezicht houdt. Mediasamenleving wordt vaak geassocieerd met *hijgerigheid*, maar mediastrategie is veeleer een kwestie van *lange adem*.

Media zijn snel en vluchtig, maar beeldstrategie en merkenbouw verlopen langs langere lijnen en duurzame aandacht voor frames, verhaallijnen en de gezichten die namens de toezichthouder in beeld komen. Dat vereist vasthoudendheid en consistentie in de beeldvorming, soms tegen de conjunctuur van berichtgeving in. Zo verschuift de aandacht van de concrete issues van nu, naar de langere lijnen in de communicatie; voorbij de campagnes en projecten die nu vaak de communicatieplannen kleuren, naar meer principiële en omspannende verhaallijnen en beelden die steeds in de publieke performance van de organisatie hoorbaar en zichtbaar moeten worden. Daarmee verschuift, zoals eerder onder andere de Commissie Wallage (2001) al concludeerde, communicatie steeds meer naar het hart van het beleid – in dit geval het toezichtbeleid. Beeldvorming is geen taak voor de staf, maar behoort tot de kern van het primaire proces. Dat heeft ingrijpende implicaties voor de ophanging, organisatie, borging en professionaliteit ervan.

Toch moet hier een cruciaal voorbehoud worden gemaakt. De belangrijkste bedreiging voor mediastrategie is een naïef geloof in het onbeperkte vermogen om beelden te maken en media te sturen. Beeldvorming en mediastrategie gaan om 'pogen', 'proberen' en de 'kans' op positieve opbrengsten vergroten. De causaliteit van beeldvorming, reputaties en legitimiteit is principieel onbegrepen. Er is weliswaar *retrospectieve coherentie* – achteraf weten we of er wel of niet gecommuniceerd had moeten worden; of het frame goed of ongelukkig gekozen was; of de persoon nu wel of niet in de live-uitzending had moeten verschijnen – maar die

heeft in de praktijk weinig voorspellende waarde. Effecten op beelden en beeldvorming ontstaan niet louter uit toeval, maar zijn eveneens niet het directe en eenvoudige product van een simpele interventie. Zo maakt ook een sterk proactieve houding niet ongedaan dat toezichtprocessen complex zijn. Met vele betrokken actoren, die ieder voor zich ook aan beeldvorming doen. En met de grillige aandachtsprocessen van consumenten, waarin nieuws over de toezichthouder strijdt om aandacht met andere onderwerpen en waarbij de 'hoeveelheid aandacht' die verdeeld wordt bovendien sterk wisselt. Kijkers zijn niet op elk moment even ontvankelijk voor nieuws; een gegeven dat door sommige *spindoctors* handig benut wordt, bijvoorbeeld door onwelgevallige boodschappen over tegenvallende beleidsprestaties naar buiten te brengen op de eerste grote stranddag van het jaar of tijdens een groot sportevenement. De kern van het strategisch handelen dat wij hier bedoelen is dat een bewuste beeldvormingsstrategie het ad hoc brandjes blussen gaat vervangen en het toeval voorbij gaat. De boodschap van met name het *issue attention*-perspectief is dat toezichtprocessen nooit helemaal te controleren zijn en dus weer actief inspelen op ontwikkelingen en meesurfen met wat er gebeurd noodzakelijk is. Dat is makkelijker als de toezichthouder een sterk merk heeft opgebouwd en een goede positie in het netwerk. Het maakt de organisatie in termen van beeldvorming *veerkrachtig*: niet onkwetsbaar, maar wel in staat om sneller terug te veren, te herstellen en met onzekere, onverwachte en/of ongemakkelijke gebeurtenissen om te gaan. Met als al dan niet bedoeld neveneffect, dat leerprocessen optreden die we in de veiligheidsstudies vaak aantreffen: organisaties die investeren in veiligheidssystemen en in aandacht voor de mogelijkheid van ongevallen, creëren naast concrete aangeleerde en getrainde vermogens om met incidenten om te gaan, ook een verinnerlijkte cultuur van veiligheid die maakt dat zich veel minder incidenten voordoen. Wat bedoeld is als impuls voor betere omgang met crises, pakt uit in de preventie ervan. Zo zou het ook met beeldvormingsstrategie kunnen gaan: wie zich bewust is van de gevolgen van mediaoptredens zal daar zorgvuldiger en bewuster mee omgaan. Beeldvorming is daarmee nog steeds niet te sturen, maar wel beter te beïnvloeden en te richten.

5.3 Conclusie: manoeuvreren langs de botsende logica's van media en toezicht

De kern van de relatie tussen media en toezicht is de interactie is tussen twee heel verschillende logica's. Media en toezicht hebben elkaar nodig, maar verhouden zich niet symbiotisch, maar botsend tot elkaar. Beide hebben strategische handelingsopties, maar geen van beide is *in control*. Dat maakt de relatie tussen media en toezicht spanningsvol. Ze kunnen niet zonder elkaar, maar ook moeilijk *met* elkaar. Die spanning tussen media en toezicht is het speelveld waarop toezichtprofessionals zich in hun handelingspraktijk bewegen. Het vormt het kader waarbinnen ze hun volgende stappen bepalen en waarmee we

hun handelen achteraf begrijpen of beoordelen. Dat gebeurt nu ten onrechte vanuit een te eenvoudig schema waarin de dominantie bij één van de twee partijen wordt gelegd. Ofwel bij de media, die in dat perspectief bepalend zijn voor beeldvorming en daarmee de toezichthouder feitelijk ontslaan van het voeren tot eigen strategisch beleid – *doe maar niets, want het werkt toch niet of het maakt het erger*. Of het primaat ligt bij de toezichthouder, die door gerichte en doordachte interventies de beeldvorming via de media kunnen beïnvloeden – *als ze maar genoeg hun best doen, en hard genoeg nadenken, en goed genoeg oefenen, dan lukt het*. Geen van beiden is waar. Beeldvorming en mediastrategie bevinden zich halverwege, in het domein waar beide partijen aan het langste eind trekken, even weinig controle hebben en allebei net zozeer oorzaak als gevolg van beeldvorming zijn. Dat leidt tot een speelveld dat het beste te begrijpen is in paradoxen. We benoemen er hier vijf.

De eerste paradox is dat *goed toezicht doorgaans onzichtbaar is en daarmee vooral een kwestie is van horen zeggen*. Iedereen kent het verhaal van de ‘gladde vloeren’ en de inspecteurs die daarover tegenstrijdige oordelen afgeven. De arbeidsinspectie zegt dat de vloer ruw moet zijn zodat de medewerkers niet uitglijden, de NVWA dat de vloer omwille van de hygiëne glad moet zijn. Niemand weet uit eigen ervaring of het klopt – het verhaal klopt niet – en zo kunnen berichten gemakkelijker landen. Bij gebrek aan eigen waarneming over het toezicht is de relatieve beeldvormende kracht van mediaberichtgeving groter dan voor onderwerpen waarover mensen zelf een sterke eigen waarneming – en oordeel – hebben.

Dat brengt ons op de tweede paradox: *toezicht in de media is vaak ‘tekortschietend toezicht’*. De normaliteit van veiligheid en deugdelijkheid, en de onzichtbaarheid van het toezicht als activiteit, maken dat toezicht vaak pas in beeld komt als er zaken misgaan. We zien de onderwijsinspectie niet in de uitstekende prestaties van Nederlandse scholen en kinderen, maar in de zwakke scholen die kindertjes niet leren lezen of schrijven, maar die steeds maar niet worden gesloten. Toezichthouders sturen net als alle andere organisaties persberichten uit met positieve berichten over hun handelen, en die worden als kleine berichtjes ook gepubliceerd, maar de echte ‘verhalen’ gaan over de vaak kritische incidenten. Hierdoor richt de berichtgeving zich vaak op de kwaliteit van het toezicht, in plaats van op de ondertoezichtgestelde. Een balkon stort in en de media vraagt zich af of het toezicht niet gefaald heeft. Matrassen blijken in China overmatig gegast en het bericht gaat over waar de inspectie was.

Berichtgeving over toezicht en inspectie heeft dikwijls het karakter van een probleem. Is er wel voldoende toezicht? Waarom was er geen toezicht? Hoe kon dit ondanks het toezicht gebeuren? Vaak gebeurt dat ook als strategische actie van de ondertoezichtgestelde: banken

komen in problemen door onverantwoordelijk gedrag, maar wijten dat aan het 'afwezige' toezicht. Een school gaat failliet en legt de schuld bij onderontwikkeld financieel toezicht vanuit de inspectie. Zo wordt de bewijslast verplaatst, waarbij de vraag niet is waarom ondertoezichtgestelden foute dingen doen, maar waarom de toezichthouder daar niet eerder iets aan deed.

Nog ingewikkelder wordt het bij de derde paradox: *niet alleen kritische conclusies maken het toezicht kwetsbaar, juist ook geruststellende toezichtberichten zijn in de media al snel verdacht*. Van het toezicht wordt een kritische houding verwacht, geruststellende of 'sussende' uitlatingen bij hoog opgespeelde incidenten werken in de beeldvorming moeizaam.

Waar rond incidenten de media het probleem opspelen, worden toezichthouders die het gebeurde in perspectief willen plaatsen onbedoeld onderdeel van het probleem. De lankmoedige en toegeeflijke houding is precies wat het probleem veroorzaakt, zo klinkt het dan al snel. Een toezichthouder die spreekt van een 'eenmalig incident' of een 'uitzondering' lijkt de zaak niet serieus te nemen of bij voorbaat al af te zwakken; ook al spreekt hij de waarheid en gaat het inderdaad om een hoewel tragisch ingecalculeerd toezicht. Dat maakt dat wanneer het toezicht eenmaal in beeld is rondom een concrete crisis of als incident neergezette gebeurtenis, er niet veel anders mogelijk is dan meedoen in het dan lopende frame: ontkenning werkt moeizaam, relativering valt slecht en bevestiging kan ook niet. Als de toezichthouder eenmaal in beeld is, weet hij eigenlijk niet wat nog te zeggen. Het publiek ziet een moeizaam formulerende hoofdinspecteur die niet zegt 'waar het op staat'.

Daarmee belanden we bij de vierde paradox: *bij toezicht loopt het tonen van deugdelijkheid in een sector via het naar buiten brengen van misstanden*. Het toezicht heeft als belangrijkste taak om het vertrouwen in een sector te borgen, onder andere om de transactiekosten voor gebruikers in die sector te verlagen. Dat gebeurt enerzijds door in jaarberichten of andere periodieke duidingen te benoemen dat het goed gaat en te vertrouwen is. Maar de belangrijkste interventies, in termen van zichtbaarheid, zijn toch de misstanden die door de toezichthouder worden 'gezien' en aangepakt. De paradoxale uitwerking daarvan is dat het bericht dat het goed gaat, komt langs de lijn van een misstand. En het is de vraag welk beeld daarvan blijft hangen. Als toezichthouders de media zoeken en berichten dat 'tien scholen onder verscherpt toezicht zijn verplaatst' – en dat de anderen goed bevonden zijn – dan is dat bedoeld om het vertrouwen in de sector te versterken: de kwaliteit is goed en waar dat niet zo is, is de inspectie dichtbij en zijn er maatregelen genomen. De uitwerking kan zomaar tegenovergesteld zijn: mensen 'zien' scholen die gesloten worden en

maken zich in het verlengde daarvan ernstig zorgen over de kwaliteit van de sector. Communicatie bedoeld om te laten zien dat het goed is, leidt tot het beeld dat het beter moet. Zo arriveren we bij de vijfde en laatste paradox: *de onmogelijke opdracht om de taal van staat en straat te overbruggen*. De taal die van staatswege wordt gebruikt, kenmerkt zich door een zekere onbepaaldheid. Het streven naar gelijkheid en verbod op willekeur vertaalt zich in onderwerpeloze zinnen, geschreven in de passieve vorm. Teksten van toezicht geven niet de spontane reactie weer van een persoon, maar laten de weloverwogen stem van het *apparaat* horen. En zo hoort het ook; het is juist voor wie het betreft, maar het is onbevredigend voor het brede publiek dat er via de media kennis van neemt. De onbepaaldheid van de staatstaal leidt tot dilemma's juist ook in onze door de media gedomineerde dramademocratie. 'Show, don't tell', leren journalisten op hun opleiding. Die stijlfiguur betekent dat een geschreven verhaal krachtige beelden nodig heeft om het nieuws, de gebeurtenis of ontwikkeling te illustreren. Waar de staat onderwerpeloos dient te zijn in haar opvattingen van burgers, gebruiken journalisten mensen van vlees en bloed met concrete gezichten als illustratie. Toezichthouders staan voor de onmogelijke opdracht om dat structurele tekort in de communicatie met de media te overwinnen. Ze moeten genuanceerd, maar in krachtige beelden spreken; direct, zonder over de grens van hun competentie te gaan; precies, ook als ze het niet precies weten óf als het zo gedetailleerd ligt dat precisie betekent dat niemand het snapt (of voor de media te uitvoerig is). De toezichthouder moet vertrouwenwekkend overkomen, zonder dat het persoonlijk mag zijn. De taal die mensen het best begrijpen en het meest geneigd zijn te geloven, kan de toezichthouder in beeld het minst gebruiken. En dat is een beperking die de anderen in de beeldvormingsarena *niet* hebben. Een eenvoudig streven naar nabijheid door in 'gewonemensentaal' dingen uit te leggen, is daarom onmogelijk de oplossing. Los van of het zou werken, het kan niet.

Zo bezien gaat het bij het bepalen van de eigen mediastrategie niet alleen om het kiezen van de juiste woorden, de aansprekende beelden en de goede verhaallijnen. Het gaat ook om zaken als gewenste afstand en nabijheid. Zichtbaar, maar niet te dichtbij. Media worden gezien als een brug naar de burger, maar juist van die brug vallen toezichthouders diep in de afgrond. Soms onterecht, als zaken worden uitvergroot die feitelijk klein of beperkt zijn. Soms terecht, als onderzoeksjournalistiek waarheid vindt die anders verborgen zou zijn gebleven en daarmee democratische controle uitoefent. Toezichthouders moeten als autoriteit oppassen met medianabijheid, door bijvoorbeeld verbinding te zoeken met televisieprogramma's of mee te doen met mediaberichtgeving. Afstand is in de mediasamenleving ondergewaardeerd geraakt. Toezicht moet in de relatie tot media en de berichtgeving aan burgers misschien de kloof niet overbruggen, maar eerder herscheppen.

Voor het behoud van vertrouwen, autoriteit en gezag is *nieuwe afstand* nodig, veel meer dan via mediaoptredens geënceneerde openheid en nabijheid.

Het is een vergissing om te denken dat toezicht en media vraagt om een focus op de actualiteit of om inspelen op de vluchtigheid van de media. Het tegendeel is eerder waar. Er is juist een structurele aandacht voor de (paradoxen van) beeldvorming bij toezicht in de media nodig; als een zaak van *lange adem*, van *structurele inspanning* en een *consistente benadering*. Zeker, in de krant van vandaag zit morgen de vis verpakt. Maar dat is geen reden om te hopen dat het vanzelf wel overgaat. Het verhaal van vandaag beïnvloedt de interpretatie van morgen.

Media-interventies dienen niet zozeer (of niet alleen) het omgaan met concrete incidenten of actualiteiten, maar het bouwen aan de *frames* en referentiekaders om de betekenisgeving bij incidenten op een later moment van context te voorzien. *Brands*, gevestigde *frames* en verhaallijnen werken als positieve feedbackmechanismen: een eenmaal gevestigd frame of merk bepaalt mede de interpretatie van volgende incidenten en versterkt deze weer. Ze helpen om tegenslagen op te vangen als er in de media een negatief beeld verschijnt. Dat opent de weg voor allerlei nieuwe opties voor mediastrategie van toezichthouders: niet denken in issues en actualiteiten, maar in lange lijnen en strategie, voorbij het incident en de eenmalige gebeurtenis, met nadruk op continuïteit in beeldvorming. Vandaar ook de titelkeuze voor dit essay: bijna vanzelfsprekend praten we over de media (al dan niet in relatie tot toezicht) in termen van omgaan met 'hijgerigheid', terwijl inspelen op de medialogica voor deze instituties in strategische zin juist veel meer een kwestie is van 'lange adem'.

Literatuurlijst

- Altheide, D.L. en R.P. Snow (1979) *Media logic*. Beverly Hills; Sage Publications.
- Arvidsson, A. (2006) *Brands: Meaning and Value in Media Culture*. London: Routledge.
- Baumgartner, F.R. en B. Jones (2009) (eerste uitg. 1993) *Agendas and instability in American politics*. 2e uitg. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., B.D. Jones en M. Wolfe (2012) A failure to Communicate: Agenda Setting in Media and Policy Studies. Te verschijnen 2012 in *Political Communication*.
- Beek, K. van, R. Rouw en T. Schillemans (2006) 'Medialogica: oorzaken, gevolgen en remedies', *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschappen*, 34, 2: 133-143.
- Bennett, W.L. (2009) *News. The Politics of Illusion* (8e uitg.), New York: Pearson Longman.
- Beunders, H. (2000) *Wat je ziet ben je zelf. Big Brother: lust, leven en lijden voor de camera*, Amsterdam: Prometheus.
- Brouwer, M. (1999) 'Q is accounting for tastes', *Journal of Advertising Research*, 39, 2: 35-39.
- Brown, S.R. (1980) *Political subjectivity: applications of Q methodology in political science*, New Haven: Yale University Press.
- Brown, S.R. (1993) 'A primer on Q methodology', *Operant Subjectivity* 16 3/4: 91-138.
- Castells, M. (2002) 'A New Politics', in Castells, M. et al. *Crash Course Infopolitics. Een reeks lezingen over politiek in de informatiesamenleving*,. Amsterdam: Infodrome.
- Cobb, R.W. en C.D. Elder (1983) *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Commissariaat voor de Media (2002) *Mediaconcentratie in Beeld: Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2001*, Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissie Wallage (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag: sdu .
- Cook, T.E. (2005) *Governing with the news. The news media as a political institution*, Chicago: University of Chicago Press.
- Danesi, M. (2006) *Brands*, London: Routledge.
- Davies, N. (2008) *Flat earth news*, London: Chatto en Windus.
- Dery, D. (1984) *Problem definition in policy analysis*, Kansas: University Press of Kansas.
- Dimmick, J., Chen, Y. en Li, Z. (2004) [Competition Between the Internet and Traditional News Media: The Gratification-Opportunities Niche Dimension](#), *Journal of Media Economics* 17: 1, 19-33.

- Dryzek, J.S. en J. Berejikian (1993) 'Reconstitutive democratic theory', *American Political Science Review* 87, 1, 48–60.
- Dutta-Bergman, M.H. (2010) 'Complementary in Consumption of News Types Across Traditional and News Media', *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 48: 1, 41-60.
- Edelman, M. (1988) *Constructing the political spectacle*, Chicago: University of Chicago Press.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Eshuis, J. en E-H. Klijn. (2012) *Branding in Governance and Public Management*, London: Routledge.
- Exel, N.J.A. van en G. de Graaf (2005) *Q methodology: a sneak preview*. Beschikbaar op: www.qmethodology.net/PDF/Q-methodology%20-%20A%20sneak%20preview.pdf.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy; discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Gandy, O.H. 1982 *Beyond agenda setting: Information subsidies and public policy*, Norwood, NJ: Ablex.
- Homburg, V. en P.M. Karré (2011) 'De Bestuurlijke Gevolgen van Web 2.0', *Bestuurskunde* 3, 6-13.
- Jeffares, S. en Skelcher, C. (2011) 'Democratic subjectivities in network governance: a Q-methodology study of English and Dutch public managers', *Public Administration* 89, 4: 1253-1273.
- Keller, K. L. (1993) 'Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity', *Journal of Marketing*. 57: 1 pp1–22.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little, Brown en Company.
- Kotler, P., C. Asplund, I. Rein en D.H. Haider (1999) *Marketing Places Europe: How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to European Cities, Communities, Regions and Nations*, London: Pearson Education Ltd.
- Korthagen, I, E.H. Klijn (2012) *Two clashing logics: The influence of media logic and mediatize politics on decision making processes in governance networks*, paper for the International Research Society for Public Management (IRSPM), Rome 11-13 april 2012.
- Kreijveld, M. (2012) *'Samen Slimmer. Hoe de 'wisdom of crowds' onze samenleving zal veranderen'*, Stichting Toekomstbeeld der Techniek: Den Haag.
- Laswell, H. (1948) 'The structure and function of communication in society', in L. Bryson (red.) *The Communication of Ideas*, New York: Harper.

- Lees-Marshment, J. (2009) *Political Marketing: Principles and Applications*, London: Routledge.
- Lilleker, R.L en N. Jackson (2011) 'Political public relation and political marketing', blz. 157-176 in J. Stromback en S. Kiouisis (red.) *Political Public Relations*, New York, Routledge.
- Lippmann, W. (1949) *Public opinion*, New York: MacMillan.
- Mazzoleni, G. en W. Schulz (1999) 'Mediatization' of politics: A challenge for democracy?', *Political Communication* 16, 3: 247-261.
- Malony, K. (2002) *Rethinking public relations*, Abington: Routledge.
- McCombs, M.E. en D.L. Shaw (1972) 'The Agenda-Setting Function of Mass Media', *Public Opinion Quarterly* 36, 2: 176-187.
- McCombs, M. (1997) 'Building consensus: The news media's agenda setting roles', *Political Communication* 14, 4: 433-443.
- McCombs, M. (2004) *Setting the agenda: The mass media and public opinion*, Cambridge, England: Policy Press.
- Meijer, A. (2008) *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichhouders*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Needham, C. (2006) 'Brands and Political Loyalty', *Journal of Brand Management* 13, 3: 178-187.
- Noack, D. (1998) 'America's newsrooms bend to the Internet', *Editor & Publisher* 131, 8: 13.
- Norris, P. (2000) *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oreskes, N. en E.M. Conway (2010) *Merchants of doubt*, Londen: Bloomsbury Press.
- Patterson, T. E. (2000) *Doing Well and Doing Good: How Soft News and Critical Journalism Are Shrinking the News Audience and Weakening Democracy – And What News Outlets Can Do About It*, Joan Shorestein Center on the Press, Politics and Public Policy, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Prenger, M., L. van de Valk, F. van Vree en L. van der Wal (2011) *Gevaarlijk Spel. De Verhouding tussen PR en Voorlichting en Journalistiek*, Diemen: AMB.
- Risdon, A., C. Eccleston, G. Crombez, L. McCracken (2003) 'How can we learn to live with pain? A Q-methodological analysis of the diverse understandings of acceptance of chronic pain', *Social Science & Medicine* 56, 2: 375-386.
- RMO (2003) *Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. RMO: Den Haag.
- Rosenstiel, T., A.Mitchell en M. Jurkowitz (2012) *Winning the media campaign 2012*; Both candidates received more negative than positive coverage in mainstream news, but social media was even harsher, Pew Research center, www.journalism.org/analysis_report/winning_media_campaign_2012.

- Rijn, R. van en M.J.W. van Twist (2009) 'Innovatie van publieke verantwoording, Verantwoorde vernieuwing door combinatie van oude en nieuwe opvattingen', TPC april: 43-46.
- Schillemans, T. (2010) 'Message control: de defensieve mediatisering van publieke organisaties in Australië en Nederland', *Bestuurskunde* 19, 1: 49-59.
- Schillemans, T. en Jacobs, S. (2011) 'Publieke managers en de nieuwsmedia' in: M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Schudson, M. (2008) *Why Democracies Need an Unlovable Press*, Cambridge: Polity Press.
- Shannon, C. E. en W. Weaver (1949) *The Mathematical Theory of Communication*, Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Shirky, C. (2009) *Here comes everybody: The Power of Organizing without Organizations*, Harlow: Penguin Books.
- Stephenson, W. (1935) 'Correlating persons instead of tests', *Character and Personality*, 4: 17-24.
- Strömbäck, J. en A. Shehata (2007) 'Structural Biases in British and Swedish Election News Coverage', *Journalism Studies* 8, 5: 798-815.
- Strömbäck, J. en F. Esser (2009) 'Shaping politics: mediatization and media interventionism', blz. 205-224 in K. Lundby (ed.) *Mediatization. concept, changes, consequences*, New York: Peter Lang.
- Stromback, J., en S. Kioussis (2011) *Political Public relations; principles and applications*, Abington: Routledge.
- Tedesco, J.C. (2011) 'Political public relations and agenda building', blz. 75-94 in: J. Stromback en S. Kioussis (red.) *Political Public Relations*, New York, Routledge.
- Vasterman, P. (2004) *Mediahype*, Amsterdam: Aksant.
- Vreese, C.H. de, S. A., Banducci, H.A. Semetko en H.G. Boomgaarden (2006). 'The News Coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries', *European Union Politics* 7: 477-504.
- Weaver, D., M. McCombs en D.L. Shaw (2004) 'Agenda-setting research: Issues, attributes, and influences', blz. 257-282 in: L. L. Kaid (red.), *Handbook of political communication research*, Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Weaver, D.H. (2007) 'Thoughts on agenda setting, framing, and priming', *Journal of Communication* 57, 1: 142-147.
- White, D.M. (1964) 'The Gatekeeper: a case study in the selection of news', blz. 160-172 in: L.A. Dexter en D.M. White (red.) *People, society and mass communications*, London: Collier-Macmillan.

Wilkins, K.G. (2000) 'The Role of Media in Public Disengagement from Political Life', *Journal of Broadcasting en Electronic Media* 44, 4: 569-580.

Wolfe, M. (2012) 'Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and Policymaking', *Policy Studies Journal* 40, 1: 109–26.

BIJLAGE 1: METHODEN VAN ONDERZOEK

1. Onderzoeksaanpak

Het opzetten van een studie middels de Q-methodologie verloopt in vijf stappen:

1. Definitie van het onderwerp;
2. ontwikkeling van de Q-set;
3. selectie van de P-set;
4. uitzetten van de Q-sort;
5. analyse en interpretatie.

Deze vijf stappen worden hieronder besproken.

2. Definitie van het onderwerp

Bij deze eerste stap is een inventarisatie gemaakt van de relevante aspecten bij de perspectieven die middels de Q-sort onderzocht worden. De onderzoeker destilleert hierbij vanuit verschillende bronnen, zoals wetenschappelijke theorieën, objecten, kwalitatief onderzoek, literatuur, mediaberichtgeving, een representatieve selectie van aspecten. Het verzamelde materiaal is een representatie van bestaande visies die heersen over het onderwerp en is het ruwe materiaal voor de Q-sort (Brown 1993; Van Exel en De Graaf 2005). Bij het verzamelen van het ruwe materiaal voor dit onderzoek zijn wetenschappelijke theorieën onderzocht – deze zijn besproken in hoofdstuk 2 van deze verkenning – krantenartikelen gelezen en geanalyseerd – deze zijn deels gebruikt in de cases die in de kaders zijn opgenomen – is kennis vanuit eerdere onderzoeken gebruikt en zijn experts geraadpleegd. In combinatie met de theorie over mediaperspectieven die in hoofdstuk 2 is besproken, zijn een aantal aspecten geselecteerd die relevant zijn bij de relatie tussen media en toezicht:

- Wat: wat is relatie tussen de entiteiten media en toezicht?
- Wie: welke actoren zijn relevant?
- Waarom: het verklaren van de relatie tussen media en toezicht;
- Hoe: hoe wordt de relatie tussen media en toezicht vormgegeven door de actoren?

Deze aspecten vormen het ruwe materiaal voor de vorming van de Q-set.

3. Ontwikkeling van de Q-set

De tweede stap in het onderzoek is het ontwikkelen van de Q-set, dus de stellingen die voor de Q-sort worden gebruikt. Volgens Brown (1980) is dit meer een kunst dan een wetenschap, waarbij de onderzoeker een structuur gebruikt voor de selectie van een representatieve

weergave van de aspecten van het onderzoeksobject. De structuur wordt ontwikkeld door een uitwerking en toetsing van de aspecten van het onderzoeksobject en ondersteund door een theorie (Van Exel en De Graaf 2005). Brown (1980) benadrukt dat het belangrijk is dat de stellingen sterk onderscheidend zijn, om de Q-set zo representatief mogelijk te maken. Afsluitend worden de stellingen waar nodig gewijzigd en gerandomiseerd.

De basis voor de ontwikkeling van de Q-set in dit onderzoek was enerzijds de vier eerder genoemde aspecten wat, wie, waarom en hoe en anderzijds de theorie van de drie mediaperspectieven. Aan de hand hiervan zijn, voor elk aspect in combinatie met de afzonderlijke perspectieven, in totaal 36 stellingen geformuleerd. Om de stellingen te structureren hebben we ze systematisch ingedeeld in een tabel met twee dimensies, bestaande uit vier factoren op de horizontale zijde en drie factoren op de verticale zijde. Hierbij is gebruik gemaakt van de methode van Dryzek en Berejkian (1993), die de stellingen indelen op basis van de dimensies 'vorm' en 'discursieve kwaliteiten'. De eerste dimensie is uitgesplitst in de factoren: definitie, mening en voorschrijvend. De tweede dimensie bevatte vier factoren met betrekking tot discursieve kwaliteiten: wat (entiteit-relatie), wie (betrokkenen), waarom (motivatie) en hoe (professie). Vervolgens zijn deze 36 stellingen in een Q-sort voorgelegd aan een pilotgroep binnen de organisaties van de onderzoekers. Hieruit bleek dat de hoeveelheid stellingen en daardoor de complexiteit van de vragenlijst een drempel vormde voor het invullen van de Q-sort. Naar aanleiding daarvan zijn de categorieën 'definitie' en 'mening' samengevoegd. Dit resulteerde in een Q-sort met 24 stellingen. Om de validiteit te testen zijn de stellingen vervolgens voorgelegd en besproken met academici met expertise op het gebied van media en toezicht en met *practitioners* in het netwerk van de onderzoekers.

Hierna zijn de 24 stellingen definitief vastgesteld door de onderzoekers. De factoren 'definitie/mening' en 'voorschrijvend' geven het onderscheid aan tussen de huidige situatie 'IST' en hoe de relatie tussen media en toezicht eruit zou moeten zien 'SOLL'. Door dit onderscheid wordt de tijdsdimensie toegevoegd aan het onderzoek. De respondenten geven niet alleen aan hoe zij toezicht en media nu zien, maar ook of en hoe ze vinden dat die relatie veranderd moet worden. Belangrijk om te vermelden is dat Q-methodologie niet het testen of analyseren van de mate waarin respondenten het met elkaar eens zijn tot doel heeft (Jeffares en Skelcher 2011). Q-methodologie wordt gebruikt om de contouren van het debat over media en toezicht in beeld te brengen en de verschillende posities in het debat te identificeren.

4. Selectie van de P-set

Onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van de Q-methodologie maken gebruik van een gering aantal respondenten. Vaak is de P-set weinig groter dan de Q-set (Jeffares en Skelcher 2011; Van Exel en De Graaf 2005). Voorwaarde is dat de P-set groot genoeg is om een betrouwbare factoranalyse uit te kunnen voeren. The P-set is niet een random gekozen groep, maar een gestructureerde steekproef van respondenten die theoretisch gezien relevant zijn voor het onderzoeksonderwerp (Brown 1980). De meeste Q-methodologie onderzoeken hebben, afhankelijk van de Q-set, een P-set bestaande uit 25 tot 75 personen (Jeffares en Skelcher 2011). In dit onderzoek is de Q-set relatief klein, 24 stellingen, waardoor een P-set bestaande uit 25 tot 45 respondenten voldoet voor een betrouwbare factoranalyse.

Bij deze steekproef is gebruik gemaakt van een P-set die is samengesteld uit personen van het netwerk van de onderzoekers en hun organisaties. Daarbij zijn personen geselecteerd die werkzaam zijn rond toezicht, dus in het beleid rondom toezicht of in de uitvoering van het toezicht. Deze personen zijn werkzaam in verschillende overheidsorganisaties en werken zodoende vanuit verschillende contexten in en rondom het krachtenveld waarin media en toezicht zich bevinden. De respondenten werken onder andere bij inspecties, ministeries, onderzoeksorganisaties en gemeenten. Na de selectie van de respondenten zijn deze gevraagd de Q-sort in te vullen.

5. Uitzetten van de Q-sort

De Q-sort is uitgezet via het versturen van een link naar een webadres waarop de Q-sort werd gehost. De Q-sort bestaat uit een scoresheet met een continuüm van 'zeer oneens' tot 'oneens', volgens een quasi-normale verdeling. In totaal bevatte de Q-sort 24 stellingen die verdeeld moesten worden over *grid* bestaande uit een vijf-puntsschaal. De grid ziet eruit als een omgedraaide pyramide waardoor de respondenten gedwongen worden om de stellingen te rangordenen ten opzichte van andere stellingen (Jeffares en Skelcher 2011). Bij een Q-sort komt de respondent in stappen tot de invulling van de scoresheet (Van Exel en De Graaf 2005). Bij de eerste stap wordt de respondent gevraagd om de stellingen te verdelen in drie categorieën: eens (of voorkeur, belangrijk, enz.), neutraal (geen mening) en oneens.

Vervolgens krijgt de respondent clusters van stellingen voorgelegd waarbij steeds gevraagd wordt om een bepaald aantal stellingen te selecteren waarmee de respondent het zeer mee eens of zeer mee oneens is. Op deze manier worden alle vlakken van de scoresheet ingevuld. Vervolgens krijgt de respondent de ingevulde scoresheet te zien en krijgt de mogelijkheid om aanpassingen te doen. Ten slotte wordt de respondent middels open vragen om toelichting

gevraagd op het plaatsen van de stellingen op de uiteinden van het continuüm (van 'zeer oneens' tot 'zeer eens') van de scoresheet.

6. Analyse en interpretatie

Voor de analyse van de data die voortkomt uit de Q-sort wordt specifieke software gebruikt, die automatisch de data analyseert. Van Exel en De Graaf (2005) beschrijven hoe de analyse van een Q-sort tot stand komt. In de eerste plaats wordt de correlatiematrix bepaald. Die is een afspiegeling van de mate waarin de individuele uitkomsten van de Q-sort overeenkomen. Vervolgens wordt de correlatiematrix onderworpen aan een factoranalyse. Middels deze analyse wordt duidelijk hoeveel fundamenteel verschillende Q-sorts er bewezen kunnen worden. Respondenten met vergelijkbare visies ten opzichte van het onderzoeksonderwerp delen dezelfde factor. Van elke individuele Q-sort wordt *factor loading* gemaakt, die aangeeft in hoeverre de Q-sort overeenkomt met de factoren. Vervolgens worden de factoren verwisseld volgens ofwel een statistische principe zoals varimax, ofwel theoretische uitgangspunten. Dit resulteert in een finale set met factoren. Elke factor representeert een groep van individuele meningen die sterk met elkaar gecorreleerd en niet gecorreleerd met andere meningen zijn. Ten slotte worden de factorscore en de afwijkende score bepaald. De factorscore van een stelling is het normaal gewogen gemiddelde (Z-score) van respondenten die de factor delen. Op basis van de Z-scores kunnen de stellingen verdeeld worden over de quasi-normale verdeling waardoor een samengestelde Q-sort ontstaat voor elke factor. Deze Q-sort is de ideaaltypische verdeling van stellingen van een respondent die 100 procent *factor loading* heeft. Als de *factor loading* van een respondent voldoet aan ($p > 0.01$), dan wordt dit een *defining variable* genoemd. De *difference score* is de grootte van het verschil tussen de score van een stelling op alle twee de factoren die nodig zijn om statistische significantie vast te kunnen stellen. Een stelling is onderscheidend als die op twee verschillende factoren de *difference score* heeft. Ten slotte zijn er nog *consensus stellingen*, deze zijn niet onderscheidend van de factoren.

De volgende stap is de interpretatie van de resultaten. Hiervoor dient de factoranalyse als uitgangspunt. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van 24 stellingen. Bij elke factor is aan alle stellingen een score toegekend. De vijf stellingen aan beide extremen van de quasi-normale verdeling zijn uitgangspunt voor de interpretatie, deze zijn statisch significant. Deze stellingen laten een beeld zien dat onderscheidend is van de andere factoren. De uitkomsten van het onderzoek zijn hieronder besproken.

Tabel B-1 Q-set onderzoek Media en Toezicht

	Entiteit-relatie (wat)	Actoren (wie)	Motivatie (waarom)	Professie (hoe)
Definitie/stelling	<p>(s1) De media zijn een instrument waarmee overheidsmanagers de eigen organisatie goed voor het voetlicht proberen te brengen.</p> <p>(s2) De aandacht voor een onderwerp in de media wordt bepaald door toeval; de media vormen een arena waarin voortdurend diverse onderwerpen om de aandacht strijden.</p> <p>(s3) Media moeten scoren, dus zoeken naar conflict en sensatie voor een verhaal over een onderwerp en kunnen zo overheidmanagers maken of breken.</p>	<p>(s4) Berichtgeving in de media valt meestal terug te leiden tot overheidsmanagers die de media slim gebruiken om hun boodschap bij het publiek te krijgen.</p> <p>(s5) De media zijn net als overheidsmanagers maar heel beperkt in staat zelf te bepalen wat de dominante verhaallijnen zijn; die hangen af van de <i>issue attention</i>.</p> <p>(s6) Ondanks pogingen tot beïnvloeding middels <i>public relations</i> dicteren media hoe imago en boodschap van overheidsmanagers overkomen.</p>	<p>(s7) Publieke communicatie wordt bewust steeds minderzeggend uit angst om fouten te maken.</p> <p>(s8) Het controleren van media-aandacht is niet meer mogelijk; toeval en de dynamiek van het snel wisselen van aandacht voor issues bepaalt of en hoe overheidsmanagers in het nieuws komen.</p> <p>(s9) Media-aandacht is onvermijdelijk en focust op negatief nieuws; dit nieuws verkoopt nu eenmaal beter.</p>	<p>(s10) Alles is bedacht in de communicatie van overheidsmanagers en publieke organisaties; niets is meer spontaan.</p> <p>(s11) Groepen die weinig invloed hebben op bestuurlijke processen, zoals actiegroepen of oppositiepartijen, gebruiken de media om die invloed te vergroten.</p> <p>(s12) Journalisten volgen elkaar en nemen elkaars verhalen over; er is een enorm volggedrag.</p>
Voorschrijvend	<p>(s13) De manier van <i>framing</i> in de media hangt voor een belangrijk deel af van de professionaliteit van de voorlichter.</p> <p>(s14) Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.</p> <p>(s15) We moeten beter gecheckte en beter geïnformeerde berichtgeving krijgen van de media.</p>	<p>(s16) Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.</p> <p>(s17) De dynamiek van agenda's en besluitvormingsprocessen creëren <i>windows of opportunity</i> voor alle actoren die zich in het netwerk rondom een onderwerpen bevinden.</p> <p>(s18) Journalisten die succesvol willen zijn beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve frames te gebruiken en mee te gaan in hypes.</p>	<p>(s19) De media moeten beter worden benut door overheidsmanagers om hun eigen boodschap te brengen.</p> <p>(s20) De aandachtscycli voor issues worden korter en volgen elkaar steeds sneller op, waardoor het steeds moeilijker wordt om aandacht voor een issue vast te houden.</p> <p>(s21) De media vormen een steeds groter afbreukrisico voor overheidsmanagers.</p>	<p>(s22) Overheidsmanagers moeten sterke beelden en imago's neerzetten om hun boodschap over te brengen.</p> <p>(s23) De dynamiek van media-aandacht voor (beleids) onderwerpen is grillig; overheidsmanagers moeten zich constant aanpassen aan de veranderende opinie om effectief te kunnen zijn.</p> <p>(s24) De media moeten meer ruimte maken voor tegengeluid ten aanzien van de eigen berichtgeving.</p>

Tabel B-2 Scoresheet

Agree least				Agree most			
16. Overheids managers die invloed hebben op bestuurlijke processen, zoals actiegroepen of oppositiepartijen, gebruiken de media om die invloed te vergroten.	17. De media vormen een arena waarin voortdurend diverse onderwerpen om de aandacht strijden.	18. Media moeten scoren, dus zoeken naar conflict en sensatie over een verhaal om overheid managers te maken of breken.	19. Berichtgeving in de media valt meestal terug te leiden tot overheidsmanagers die de media slim gebruiken om hun boodschap bij het publiek te krijgen.	20. De media zijn net als overheidsmanagers maar heel beperkt in staat zelf te bepalen wat de dominante verhaallijnen zijn; die hangen af van de issue attention.	21. Ondanks pogingen tot beïnvloeding middels public relations dicteren media hoe imago en boodschap van overheidsmanagers overkomen.	22. Publieke communicatie wordt bewust steeds minder zeggend uit angst om fouten te maken.	23. Het controleren van media-aandacht is niet meer mogelijk; toeval en de dynamiek van het snel wisselen van aandacht voor issues bepaalt of en hoe overheidsmanagers in het nieuws komen.
14. Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.	15. We moeten beter gecheckte en beter geïnformeerde berichtgeving krijgen van de media.	16. Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.	17. De dynamiek van agenda's en besluitvormingsprocessen creëren windows of opportunity voor alle actoren die zich in het netwerk rondom een onderwerpen bevinden.	18. Journalisten die succesvol willen zijn beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve frames te gebruiken en mee te gaan in hypes.	19. De media moeten beter worden benut door overheidsmanagers om hun eigen boodschap te brengen.	20. De aandachtscyclus voor issues worden korter en volgen elkaar steeds sneller op, waardoor het steeds moeilijker wordt om aandacht voor een issue vast te houden.	21. De media vormen een steeds groter afbreukrisico voor overheidsmanagers.
12. Journalisten volgen elkaar en nemen elkaars verhalen over; er is een enorm volggedrag.	13. De manier van framing in de media hangt voor een belangrijk deel af van de professionaliteit van de voorlichter.	14. Overheidsmanagers moeten sterke beelden en imago's neerzetten om hun boodschap over ten brengen.	15. De dynamiek van media-aandacht voor (beleids)onderwerpen is grillig; overheidsmanagers moeten zich constant aanpassen aan de veranderende opinie om effectief te kunnen zijn.	16. De media moeten meer ruimte maken voor tegengeluid ten aanzien van de eigen berichtgeving.	17. Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.	18. Journalisten die succesvol willen zijn moeten beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve frames te gebruiken en mee te gaan in hypes.	19. Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.
13. De media zijn net als overheidsmanagers maar heel beperkt in staat zelf te bepalen wat de dominante verhaallijnen zijn; die hangen af van de issue attention.	14. Alles is bedacht in de communicatie van overheidsmanagers en publieke organisaties; niets is meer spontaan.	15. Publieke communicatie wordt bewust steeds minder zeggend uit angst om fouten te maken.	16. Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.	17. Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.	18. Journalisten die succesvol willen zijn moeten beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve frames te gebruiken en mee te gaan in hypes.	19. Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.	20. We moeten beter gecheckte en beter geïnformeerde berichtgeving krijgen van de media.

Tabel B-3 Factorscore voor elke stelling

Statements	1	2	3
1. De media zijn een instrument waarmee overheidsmanagers de eigen organisatie goed voor het voetlicht proberen te brengen.	0	-1	-1
2. De aandacht voor een onderwerp in de media wordt bepaald door toeval; de media vormen een arena waarin voortdurend diverse onderwerpen om de aandacht strijden.	-2	0	0
3. Media moeten scoren, dus zoeken naar conflict en sensatie over een verhaal om overheid managers te maken of breken.	0	-3	2
4. Berichtgeving in de media valt meestal terug te leiden tot overheidsmanagers die de media slim gebruiken om hun boodschap bij het publiek te krijgen.	-3	-1	-2
5. De media zijn net als overheidsmanagers maar heel beperkt in staat zelf te bepalen wat de dominante verhaallijnen zijn; die hangen af van de issue attention.	-2	1	-3
6. Ondanks pogingen tot beïnvloeding middels public relations dicteren media hoe imago en boodschap van overheidsmanagers overkomen.	-2	-1	-2
7. Publieke communicatie wordt bewust steeds minder zeggend uit angst om fouten te maken.	-1	-1	1
8. Het controleren van media-aandacht is niet meer mogelijk; toeval en de dynamiek van het snel wisselen van aandacht voor issues bepaalt of en hoe overheidsmanagers in het nieuws komen.	-3	0	0
9. Media-aandacht is onvermijdelijk en focust op negatief nieuws; dit nieuws verkoopt nu eenmaal beter.	1	0	2
10. Alles is bedacht in de communicatie van overheidsmanagers en publieke organisaties; niets is meer spontaan.	-1	0	-1
11. Groepen die weinig invloed hebben op bestuurlijke processen, zoals actiegroepen of oppositiepartijen, gebruiken de media om die invloed te vergroten.	0	2	1
12. Journalisten volgen elkaar en nemen elkaars verhalen over; er is een enorm volggedrag.	3	1	1
13. De manier van framing in de media hangt voor een belangrijk deel af van de professionaliteit van de voorlichter.	0	-2	0
14. Overheidsmanagers moeten meer extern georiënteerd zijn en oog hebben voor externe stakeholders en media-aandacht.	3	3	-1
15. We moeten beter gecheckte en beter geïnformeerde berichtgeving krijgen van de media.	2	0	2
16. Overheidsmanagers die succesvol willen zijn moeten beseffen dat dit steeds minder afhangt van de inhoud en steeds meer van de verpakking van berichtgeving.	-1	-3	-3
17. De dynamiek van agenda's en besluitvormingsprocessen creëren windows of opportunity voor alle actoren die zich in het netwerk rondom een onderwerpen bevinden.	0	3	0
18. Journalisten die succesvol willen zijn beseffen dat de nieuwswaarde te vergroten is door attractieve frames te gebruiken en mee te gaan in hypes.	2	-2	0
19. De media moeten beter worden benut door overheidsmanagers om hun eigen boodschap te brengen.	1	2	1
20. De aandachtscyclus voor issues worden korter en volgen elkaar steeds sneller op, waardoor het steeds moeilijker wordt om aandacht voor een issue vast te houden.	1	1	3
21. De media vormen een steeds groter afbreukrisico voor overheidsmanagers.	2	-2	-2
22. Overheidsmanagers moeten sterke beelden en imago's neerzetten om hun boodschap over ten brengen.	1	2	-1
23. De dynamiek van media-aandacht voor (beleids)onderwerpen is grillig; overheidsmanagers moeten zich constant aanpassen aan de veranderende opinie om effectief te kunnen zijn.	0	0	0
24. De media moeten meer ruimte maken voor tegengeluid ten aanzien van de eigen berichtgeving.	-1	1	3

Tabel B-4 Factorloading van de Q-sorts

Column1	Person	Job	Factor1	Factor2	Factor3
1	1GAQ0U9J	Policy development	0,13	-0,03	0,70
2	3GWQBLPI	Manager	0,57	-0,13	0,55
3	QPKV6HAY	Manager	0,48	0,32	0,39
4	AHFNOQWV	Manager	-0,01	0,75	0,16
5	KYS8DAQP	Manager	0,16	0,12	0,07
6	TYWDTH7M	Policy development	0,42	-0,47	-0,13
7	0DVSLWYU	Inspector	0,22	0,31	0,33
8	7OYATQ8G	Inspector	0,14	0,21	0,48
9	V8BMCEKO	Policy development	0,36	0,46	0,00
10	2YNB4VM1	Advisor	0,67	0,08	-0,02
11	KFLSVPHX	Advisor	0,58	0,49	-0,20
12	II3JFWNB	Advisor	-0,03	0,81	0,13
13	A6XO471J	Advisor	0,70	0,11	0,17
14	WLIZQVT9	Manager	0,33	0,07	0,31
15	PUSN2VT6	Policy development	0,68	0,13	0,22
16	54ZX2A7T	Manager	0,44	0,23	0,29
17	P7CXFBAQ	Advisor	0,35	0,04	0,17
18	VRUWQDY4	Inspector	-0,07	0,07	0,75
19	K1BTDXY4	Inspector	0,57	0,21	0,15
20	1H8IPOIO	Inspector	0,28	0,76	-0,02
21	HFMTAKDU	Policy development	0,21	-0,06	0,65
22	PUADHSJN	Manager	0,66	-0,09	-0,06
23	BIX7DUW2	Manager	0,02	0,75	-0,05
24	XJWLZSR8	Inspector	0,37	0,38	0,41
25	E8D6XJZL	Inspector	0,49	-0,10	0,33
26	7JBULIL9	Inspector	-0,29	0,59	0,17
27	PJIGRFGE	Manager	0,21	0,66	0,02
28	IDDUG8CP	Policy development	0,32	0,40	0,13
29	UBX259JW	Policy development	0,28	0,01	0,58
30	ORUKXVZI	Advisor	0,44	0,47	-0,05
31	YQG2V4RC	Policy development	0,53	0,25	0,40
32	OMAKYDHZ	Inspector	0,27	0,40	0,10
33	NFHAXOBW	Manager	-0,24	0,21	0,70
%	expl.Var.		16	15	12

BIJLAGE 2: DEELNEMERSLIJST EXPERTMEETING TOEZICHT EN MEDIA**WRR, 10 oktober 2012**

Deelnemer	Organisatie
Harry Paul	ABD/COA
Rob Velders	Velders IMC
Thomas Schillemans	USBO
Michel van Eeten	TU Delft
Peter Pennekamp	SIOD
Cees Molenaars	KNMI
Jan Born	EenVandaag
Erik-Hans Klijn	FSW EUR
Mark van Twist	NSOB
Martijn van der Steen	NSOB
Jorren Scherpenisse	NSOB
André Knottnerus	WRR
Pieter Welp	WRR
Meike Bokhorst	WRR

Noten

- ¹ De Volkskrant (2012) *Massale kritiek op 'falende' Inspectie voor de Gezondheidszorg*, 31 maart 2012. Verkrijgbaar via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5270/Zorg/article/detail/3233748/2012/03/31/Massale-kritiek-op-falende-Inspectie-voor-de-Gezondheidszorg.dhtml>
- ² Dagblad Trouw (2012) *Organisatie IGZ moet op de schop*, 19 november 2012. Verkrijgbaar via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/3350411/2012/11/19/Organisatie-IGZ-moet-op-de-schop.dhtml>
- ³ Dagblad Trouw (2012) *Zorgverleners moeten de IGZ willen mijden*, 19 november 2012. Verkrijgbaar via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/3350432/2012/11/19/Zorgverleners-moeten-IGZ-willen-mijden.dhtml>
- ⁴ De Volkskrant (2008) *Ons bankiers treft geen blaam*, 27 november 2008. Verkrijgbaar via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/917316/2008/11/27/Ons-bankiers-treft-geen-blaam.dhtml>
Dagblad Trouw (2010) *Er zijn soms onterecht excuses geëist*, 14 juli 2010. Verkrijgbaar via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1595251/2010/07/14/Er-zijn-soms-onterecht-excuses-geest.dhtml>
Financieele Dagblad (2009) *AFM aan de beurt. Waarom kon AFM ongelukken niet voorkomen voordat ze ontstonden?* 11 november 2009. Verkrijgbaar via: www.fd.nl
- ⁵ De Volkskrant (2010) *Scholen: 7 procent onder de maat*, 22 april 2010. Verkrijgbaar via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/archief/article/detail/987732/2010/04/22/Scholen-7-procent-onder-de-maat.dhtml>
- ⁶ NOS (2006) *Balkenende vindt dat Bos draait*, 14 juli 2006. Verkrijgbaar via” <http://nos.nl/video/4399-balkenende-vindt-dat-bos-draait.html>